



VSMK 2026

VERBRAUCHERSCHUTZMINISTERKONFERENZ

Öffentliches Ergebnisprotokoll
der 22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026
in Potsdam

Vorsitz:
Frau Ministerin Hanka Mittelstädt

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

Inhaltsverzeichnis

Tagesordnung	6
Beschlüsse	11
TOP 1	Begrüßung und Eröffnung 11
TOP 2	Genehmigung der Tagesordnung..... 12
TOP 3	Grüne Liste 13
TOP 4	Bericht der Vorsitzenden 16
TOP 5	Mündlicher Bericht des Bundes 17
TOP 6	Schriftliche Berichte des Bundes 18
TOP 7	Bericht über Umlaufverfahren..... 21
TOP 8	Vorbereitung des Kamingesprächs (nur 18. ACK)..... 22
TOP 9	Bericht KBB - Konferenz der Beauftragten von Bund und Ländern für Menschen mit Behinderungen..... 23
TOP 10+11	Verbraucherfreundliche Regulierung für den Einsatz von KI-Agenten gewährleisten 24
TOP 12	Entwicklung einer begleitenden KI-generierten Verbraucherberatung..... 27
TOP 13+14+46	Fakeshops identifizieren reicht nicht aus: Wer betrügt, wird abgeschaltet – Aktionsplan zur Bekämpfung von Fakeshops..... 29
TOP 15	Moderne Verbraucherarbeit mit digitalen Tools länderübergreifend finanzieren 32
TOP 16	Verbraucherinteressen beim Shopping in Social-Media stärken 34
TOP 17	Verbraucherschutz bei digitalen Käufen verbessern: dauerhafte Verfügbarkeit als Standard für gekaufte digitale Produkte..... 36

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 18	Stärkung niedrigschwelliger Hilfsangebote für Betroffene von Cybermobbing in sozialen Netzwerken	38
TOP 19	Faire und stabile Preise für alle Kunden in Langfrist-Verträgen	40
TOP 20	Zeitnahe Einführung der allgemeinen Bestätigungslösung in Form einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht	41
TOP 21	Klarstellungsbedarf für die Bestätigungslösungen im Energie- und Telekommunikationssektor	41
TOP 22	Einführung einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht für am Telefon geschlossene Verbraucherverträge	41
TOP 23	Private Altersvorsorge - die Weichen richtig stellen für ein zukunftsfähiges Standardprodukt	43
TOP 24	Bessere Absicherung von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei hohen Vorauszahlungen	45
TOP 25	Irreführende private Vermittlungsangebote von behördlichen Dienstleistungen eindämmen	46
TOP 26	Verbrauchergerechte Preise für das Laden an E-Ladesäulen	48
TOP 27	Verbesserung der Preistransparenz und Nutzerfreundlichkeit der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur	50
TOP 28	Elementarschadenversicherung – Anforderungen an eine verbrauchergerechte Ausgestaltung (Zwischenbericht)	51
TOP 29	Langlebigkeit von Waren fördern	52
TOP 30	Absicherung einer analogen Teilhabe insbesondere von Seniorinnen und Senioren und Ausbau von Unterstützungsangeboten	53
TOP 31	Umsetzung der neuen KMK/BMK-Empfehlung zur Verbraucherbildung an Schulen	55
TOP 32	Überschuldung von Privatpersonen durch Revolving-Kreditkarten entgegenwirken: Volltilgung als Standardeinstellung	56

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 33	Barrieren für einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum abbauen: Einrichtung einer zentralen Meldestelle für Fälle von „IBAN-Diskriminierung“	57
TOP 34	Verbraucherrechte bei Versicherungen stärken	59
TOP 35	Diskriminierungsfreie Kreditvergabe für ältere Menschen	61
TOP 36	Entgeltbegrenzung für Basiskonten.....	64
TOP 37	Lebensmittelverschwendung weiter wirksam reduzieren.....	65
TOP 38	Transparente Herkunftsangaben: Verbraucherschutz stärken, Regionalität sichtbar machen	66
TOP 39	Praxischeck zu § 40 Abs. 1a LFGB	67
TOP 40	Abschaffung § 40 Abs. 1a LFGB.....	68
TOP 41	Anonyme Probenahme im Onlinehandel mit Lebensmitteln	69
TOP 42	Besserer Schutz von Kindern und Jugendlichen vor E-Zigaretten – zeitnahe Umsetzung des angekündigten Verbots von Einweg-E-Zigaretten	71
TOP 43	Wirksame und sichere Schädlingsbekämpfung im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Ernährungssicherung	73
TOP 44	Verbraucherinnen und Verbraucher vor dem Eintrag von PFAS in die Nahrungsmittelkette schützen	75
TOP 45	Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien	76
TOP 47	Weiterentwicklung des Rechts auf schnelles Internet [Einzelauftrag schriftlicher Berichte des Bundes (vgl. VSMK-UB 02/2024)]	78
TOP 48	Manipulative Designs auf Online-Plattformen, Tracking und personalisierte Werbung weitreichender regulieren.....	79

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 49	Influencer-Marketing und Social Commerce verbraucherfreundlich regulieren	80
--------	--	----

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

Tagesordnung

Eröffnung, Tagesordnung und Berichte	
TOP 1	Begrüßung und Eröffnung
TOP 2	Genehmigung der Tagesordnung
TOP 3	Grüne Liste
TOP 4	Bericht der Vorsitzenden (nur 22. VSMK)
TOP 5	Mündlicher Bericht des Bundes (nur 22. VSMK)
TOP 6	Schriftliche Berichte des Bundes
TOP 7	Bericht über Umlaufverfahren (nur 22. VSMK)
TOP 8	Vorbereitung des Kamingesprächs (nur 18. ACK)
TOP 9	Bericht KBB - Konferenz der Beauftragten von Bund und Ländern für Menschen mit Behinderungen
Wirtschaftlicher Verbraucherschutz / Daten, Digitalisierung und Kommunikation	
TOP 10	Verbraucherfreundliche Regulierung für den Einsatz von KI-Agenten gewährleisten
TOP 11	Verbraucherschutz im Agentic Commerce gewährleisten

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 12	Entwicklung einer begleitenden KI-generierten Verbraucherberatung
TOP 13	Nationale Strategie zur Bekämpfung von Fakeshops
TOP 14	"Fakeshops" identifizieren reicht nicht aus: Wer betrügt, wird abgeschaltet
TOP 15	Moderne Verbraucherarbeit mit digitalen Tools länderübergreifend finanzieren
TOP 16	Verbraucherinteressen beim Shopping in Social-Media stärken
TOP 17	Verbraucherschutz bei digitalen Käufen verbessern
TOP 18	Stärkung niedrigschwelliger Hilfsangebote für Betroffene von Cybermobbing in sozialen Netzwerken
Wirtschaftlicher Verbraucherschutz	
TOP 19	Faire und stabile Preise für alle Kunden in Langfrist-Verträgen <i>zurückgezogen</i>
TOP 20	Zeitnahe Einführung der allgemeinen Bestätigungslösung in Form einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht
TOP 21	Klarstellungsbedarf für die Bestätigungslösungen im Energie- und Telekommunikationssektor

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 22	Einführung einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht für am Telefon geschlossene Verbraucherverträge
TOP 23	Private Altersvorsorge - die Weichen richtig stellen für ein zukunftsfähiges Standardprodukt
TOP 24	Bessere Absicherung von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei hohen Vorauszahlungen
TOP 25	Irreführende private Vermittlungsangebote von behördlichen Dienstleistungen eindämmen
TOP 26	Verbrauchergerechte Preise für das Laden an E-Ladesäulen
TOP 27	Verbesserung der Preistransparenz und Nutzerfreundlichkeit der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur <i>zurückgezogen</i>
TOP 28	Elementarschadenversicherung – Anforderungen an eine verbrauchergerechte Ausgestaltung (Zwischenbericht)
TOP 29	Langlebigkeit von Waren fördern
TOP 30	Absicherung einer analogen Teilhabe insbesondere von Seniorinnen und Senioren und Ausbau von Unterstützungsangeboten
TOP 31	Umsetzung der neuen KMK/BMK-Empfehlung zur Verbraucherbildung an Schulen

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

Wirtschaftlicher Verbraucherschutz / Finanzbereich	
TOP 32	Überschuldung von Privatpersonen durch Revolving-Kreditkarten entgegenwirken: Volltilgung als Standardeinstellung
TOP 33	Barrieren für einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum abbauen: Einrichtung einer zentralen Meldestelle für Fälle von „IBAN-Diskriminierung“
TOP 34	Verbraucherrechte bei Versicherungen stärken
TOP 35	Diskriminierungsfreie Kreditvergabe für ältere Menschen
TOP 36	Entgeltbegrenzung für Basiskonten
Ernährung	
TOP 37	Lebensmittelverschwendung weiter wirksam reduzieren
TOP 38	Transparente Herkunftsangaben: Verbraucherschutz stärken, Regionalität sichtbar machen <i>zurückgezogen</i>
Gesundheitlicher Verbraucherschutz	
TOP 39	Praxischeck zu § 40 Abs. 1a LFGB <i>zurückgezogen</i>
TOP 40	Abschaffung § 40 Abs. 1a LFGB und Erneuerung der Forderung eines rechtssicheren und vollzugstauglichen Gesamtkonzeptes für an die Verbraucher gerichtete Warn- und Informationsmeldungen nach LFGB

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 41	Anonyme Probenahme im Onlinehandel mit Lebensmitteln
TOP 42	Besserer Schutz von Kindern und Jugendlichen vor E-Zigaretten – zeitnahe Umsetzung des angekündigten Verbots von Einweg-E-Zigaretten
TOP 43	Wirksame und sichere Schädlingsbekämpfung im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Ernährungssicherung
TOP 44	Per- und Polyfluorierte Alkylsubstanzen (PFAS) in Pflanzenschutzmitteln
TOP 45	Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien
Einzelaufruf schriftlicher Berichte des Bundes (vgl. VSMK-UB 02/2024)	
TOP 46	Verbraucherinnen und Verbraucher besser vor Fake-Shops schützen
TOP 47	Weiterentwicklung des Rechts auf schnelles Internet
TOP 48	Manipulative Designs auf Online-Plattformen, Tracking und personalisierte Werbung weitreichender regulieren
TOP 49	Influencer-Marketing und Social Commerce verbraucherfreundlich regulieren

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 1

Begrüßung und Eröffnung

Begrüßung und Eröffnung

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 2

Genehmigung der Tagesordnung

Anlage(n)

1

Beschluss:

1. Der Bericht der Beauftragten von Bund und Ländern für Menschen mit Behinderungen (TOP 09) und der Impulsvortrag von Herrn Prof. Dr. Christoph Busch (SRVR) werden im Vorfeld der Behandlung von TOP 03 gehalten.
2. Die folgenden TOP werden gemeinsam behandelt:
 - **TOP 10** „Verbraucherfreundliche Regulierung für den Einsatz von KI-Agenten gewährleisten“ und **TOP 11** „Verbraucherschutz im Agentic Commerce gewährleisten“;
 - **TOP 13** „Nationale Strategie zur Bekämpfung von Fakeshops“, **TOP 14** „Fakeshops“ identifizieren reicht nicht aus: Wer betrügt, wird abgeschaltet“ und **TOP 46** „Verbraucherinnen und Verbraucher besser vor Fake-Shops schützen“ sowie
 - **TOP 20** „Zeitnahe Einführung der allgemeinen Bestätigungslösung in Form einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht“, **TOP 21** „Klarstellungsbedarf für die Bestätigungslösungen im Energie- und Telekommunikationssektor“ und **TOP 22** „Einführung einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht für am Telefon geschlossene Verbraucherverträge und bei Haustürgeschäften“.
3. Die TOP 19, 27, 38 und 39 wurden zurückgezogen.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

Grüne Liste

1

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder setzen folgende Tagesordnungspunkte ohne Aussprache auf die „Grüne Liste“:

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 28	Elementarschadenversicherung – Anforderungen an eine verbrauchergerechte Ausgestaltung (Zwischenbericht)
TOP 29	Langlebigkeit von Waren fördern
TOP 30	Absicherung einer analogen Teilhabe und Ausbau von Unterstützungsangeboten zur Ermöglichung der digitalen Teilhabe
TOP 31	Umsetzung der neuen KMK- / BMK-Empfehlung zur Verbraucherbildung an Schulen
TOP 32	Überschuldung von Privatpersonen durch Revolving-Kreditkarten entgegenwirken: Volltilgung als Standardeinstellung
TOP 33	Barrieren für einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum abbauen: Einrichtung einer zentralen Meldestelle für Fälle von „IBAN-Diskriminierung“
TOP 34	Verbraucherrechte bei Versicherungen stärken
TOP 35	Diskriminierungsfreie Kreditvergabe für ältere Menschen
TOP 37	Lebensmittelverschwendung weiter wirksam reduzieren
TOP 40	Abschaffung § 40 Abs. 1a LFGB
TOP 41	Anonyme Probenahme im Onlinehandel mit Lebensmitteln
TOP 42	Besserer Schutz von Kindern und Jugendlichen vor E-Zigaretten – zeitnahe Umsetzung des angekündigten Verbots von Einweg-E-Zigaretten
TOP 43	Wirksame und sichere Schädlingsbekämpfung im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Ernährungssicherung
TOP 45	Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien
TOP 47	Weiterentwicklung des Rechts auf schnelles Internet
TOP 48	Manipulative Designs auf Online-Plattformen, Tracking und personalisierte Werbung weitreichender regulieren
TOP 49	Influencer-Marketing und Social Commerce verbraucherfreundlich regulieren

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder übernehmen die Beschlüsse und Abstimmungsergebnisse der Amtschefkonferenz.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 4

Bericht der Vorsitzenden

Anlage(n)

-

Beschluss:

Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen den mündlichen Bericht der VSMK-Vorsitzenden zur Kenntnis.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 5

Mündlicher Bericht des Bundes

Anlage(n)

-

Beschluss:

Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen den mündlichen Bericht des Bundes zur Kenntnis.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 6	Schriftliche Berichte des Bundes
Anlage(n)	Berichte

Beschluss:

Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen die nachfolgend genannten schriftlichen Berichte des Bundes zur Kenntnis:

TOP 6.1	Sicherstellung einer nicht-digitalen Kundenkommunikation und analogen Teilhabe am wirtschaftlichen Leben TOP 25 + 27 / 20. VSMK
TOP 6.2	Fluggastrechte stärken, nicht abbauen TOP 9 + 10 / 21. VSMK
TOP 6.3	Verbraucherschutz im E-Commerce durch effektive Rechtsdurchsetzung und klare Verantwortlichkeit verbessern TOP 12 / 21. VSMK
(TOP 6.4	<i>Verbraucherinnen und Verbraucher besser vor Fakeshops schützen - wird gesondert unter TOP 46 behandelt</i>
TOP 6.5	<i>Influencer-Marketing und Social Commerce verbraucherfreundlich regulieren - wird gesondert unter TOP 49 behandelt)</i>
TOP 6.6	Mogelpackungen kennzeichnen – Verbraucher schützen TOP 15 / 21. VSMK

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

- TOP 6.7 **Verbraucher vor undurchsichtigen Finanzangeboten im Internet schützen**
TOP 18 / 21. VSMK
- TOP 6.8 **Bonitätsscoring verbraucherfreundlich ausgestalten**
TOP 19 / 21. VSMK
- TOP 6.9 **Verbesserung des Schutzes von Bankkunden bei finanziellen Schäden aus betrügerischen Kontoabbuchungen**
TOP 20 / 21. VSMK
- (TOP 6.10 *Verbot von Tracking, Verhaltensanalysen und Profilbildung zu Werbezwecken (personalisierter Werbung)*
Manipulative Designs auf Online-Plattformen regulieren
Weitreichendere Regulierung von Dark Patterns und personalisierter Werbung überfällig – wird gesondert unter TOP 48 behandelt
- TOP 6.11 *Weiterentwicklung des Rechts auf schnelles Internet – wird gesondert unter TOP 47 behandelt)*
- TOP 6.12 **Energiepreisentlastung für Verbraucher und überhöhte Verbraucherstrompreise in Deutschland wirksam bekämpfen**
TOP 26 + 27 / 21. VSMK
- TOP 6.13 **Mieterschutz vor Versorgungssperren bei unterbliebener Zahlung des Vermieters**
TOP 28 / 21. VSMK
- TOP 6.14 **Reparatur-Index wirkungsvoll umsetzen und Reparaturinitiativen fördern**
TOP 29 + 30 / 21. VSMK
- TOP 6.15 **Verlängerung der Gewährleistungsfristen im Kaufrecht**
TOP 31 / 21. VSMK

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 6.16 **„Einfacher Zugang zu Trinkwasser im öffentlichen Raum und in öffentlichen Gebäuden“**

TOP 38 / 20. VSMK

TOP 6.17 **Großmärkte zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen stärker nutzen**

TOP 32 / 21. VSMK

TOP 6.18 **Rechtliche Hemmnisse für Lebensmittelspenden abbauen**

TOP 33 / 21. VSMK

TOP 6.19 **Bedeutung des Lebensmitteleinzelhandels in der Ernährungsversorgung**

TOP 34 / 21. VSMK

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 7

Bericht über Umlaufverfahren

Anlage(n)

-

Beschluss:

Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen den mündlichen Bericht der VSMK-Vorsitzenden zu den seit der letzten Verbraucherschutzministerkonferenz durchgeführten Umlaufverfahren zur Kenntnis.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 8

Vorbereitung des Kamingesprächs (nur 18. ACK)

Der Tagesordnungspunkt wurde nur im Rahmen der ACK behandelt.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 9	Bericht KBB - Konferenz der Beauftragten von Bund und Ländern für Menschen mit Behinderun- gen
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen den mündlichen Bericht der Konferenz der Beauftragten von Bund und Ländern für Menschen mit Behinderungen (KBB) zur Kenntnis.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder haben den gemeinsamen Anspruch, bei ihrer Verbraucherpolitik insbesondere auch die besonderen Belange von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Hierfür ist es wichtig, Hürden, die einer gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Wirtschaftsleben entgegenstehen, jeweils aktuell und konkret zu kennen.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder laden die KBB dazu ein, von ihr erkannte Handlungsbedarfe auf dem Gebiet Verbraucherpolitik der Länderarbeitsgemeinschaft für Verbraucherschutz (LAV) im Wege eines schriftlichen Berichts zur Berücksichtigung auf der Frühjahrssitzung des jeweiligen VSMK-Jahres mitzuteilen.
4. Das Vorsitzland wird gebeten, diesen Beschluss der KBB zu übermitteln.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 10+11

Verbraucherfreundliche Regulierung für den Einsatz von KI-Agenten gewährleisten

Anlage(n)

-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass der Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) im Verbraucheralltag dynamisch zunimmt und große Anbieter generativer KI-Systeme sogenannte KI-Agenten entwickeln, die für ihre Nutzerinnen und Nutzer handeln und bspw. ganze Reisebuchungen oder Einkäufe eigenständig übernehmen können (Agentic Commerce). Diese Entwicklung bietet neue Chancen und Risiken für Verbraucherinnen und Verbraucher, wirft aber auch neue Fragen für das bestehende Verbraucherrecht auf, dessen grundlegende Prämisse ist, dass Kaufentscheidungen von Menschen getroffen werden. Es bedarf daher frühzeitig eines umfassenden europäischen Rechtsrahmens zum Schutz eines souveränen Verbraucherverhaltens.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens zum angekündigten Vorschlag der EU-Kommission für einen Digital Fairness Act Anpassungen des europäischen Rechtsrahmens zu prüfen, damit Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen des Agentic Commerce zukünftig KI-Agenten verlässlich einsetzen können und ausreichend bei ihrer Nutzung geschützt werden. Da die Entwicklung von KI-Agenten für den Online-Handel maßgeblich von wirtschaftlichen Interessen der Entwickler der KI-Systeme beeinflusst wird, müssen dabei die Vor- und Nachteile für die Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere die Auswirkungen auf die Entscheidungsautonomie sowie etwaige wirtschaftliche Folgen sorgfältig abgewogen werden. Bei einer Regulierung sollten vor allem folgende Anliegen berücksichtigt werden:

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

- a. Anbieter von KI-Agenten haben sicherzustellen, dass die von ihnen eingesetzten Systeme Transaktionsentscheidungen im Interesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern treffen („loyalty by design“), auch bei kostenlosen Angeboten. Insbesondere müssen Verbraucherinnen und Verbraucher die Möglichkeit haben, die wesentlichen Parameter für den Einsatz von KI-Agenten zu bestimmen (bspw. ein Preislimit) und sich eine Freigabe von Transaktionen vorzubehalten. Zudem soll – soweit technisch möglich – der Weg der Entscheidungsfindung des KI-Agenten dokumentiert werden.
 - b. Verbraucherrechtliche Informationspflichten sowie bestehende Vorgaben für das Design von Online-Benutzeroberflächen sind so anzupassen, dass sie für Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmen, die KI-Agenten verwenden wollen, einen rechtssicheren Einsatz ermöglichen.
 - c. Die Regeln über irreführende und aggressive Geschäftspraktiken sind dahingehend zu erweitern und anzupassen, dass auch Manipulationen von und durch KI-Agenten untersagt werden.
 - d. Anbieter von KI-Agenten haben bereits bei der Entwicklung dieser Systeme ausreichende Datenschutzvorkehrungen zu treffen, sodass die Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung auch beim Einsatz von KI-Agenten eingehalten werden.
3. Darüber hinaus stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen Verbraucherinnen und Verbrauchern durch Erklärungen der von ihnen eingesetzten KI-Agenten gebunden sein sollen und welche Haftungsregeln für unvorhergesehene Handlungen von KI-Agenten gelten. Zu prüfen ist dabei insbesondere, wie in praxistauglicher und durchsetzbarer Weise gewährleistet werden kann, dass Verbraucherinnen und Verbraucher grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt wird, beispielsweise über eine Bestätigungslösung die Letztentscheidung über die Wirksamkeit des Vertragsschlusses behalten und nicht an Vertragserklärungen des KI-Systems gebunden sind, bei denen die von Verbraucherinnen und Verbrauchern gesetzten Grenzen überschritten werden. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesregierung zu prüfen, wie diese Fragen auf nationaler bzw. europäischer Ebene zu beantworten und regulieren sind.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

4. Im Rahmen der Regulierung von KI-Agenten sind von den Betreibern der Systeme bzw. Software-Entwicklern ausreichende Cybersicherheitsvorkehrungen einzuhalten. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder betonen daher die Zielrichtung des Beschlusses zur 19. VSMK (TOP 42 Ziffer 2) auch für KI-Agenten und die Bedeutung von sicheren KI-Systemen in Europa.
5. Angesichts der Komplexität und der hohen Dynamik von digitalen Möglichkeiten und KI-Systemen wird der Bund auch gebeten, die Verbraucherforschung insbesondere auch mit dem Ziel zu unterstützen, dem Verbraucherschutz in einem Umfeld von wenigen großen, marktbeherrschenden Plattformen mit Gatekeeper-Rolle evidenzbasiert angemessen zur Geltung zu verhelfen.
6. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund um Berichterstattung zur 49. LAV 2027.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 12	Entwicklung einer begleitenden KI-generierten Verbraucherberatung
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder erkennen an, dass sich Verbraucherinnen und Verbraucher auch in Verbraucherfragen immer häufiger von KI-gestützten Systemen unterstützen lassen, die auf modernen Sprachtechnologien basieren. Dies kann zu ungenauen oder unvollständigen Antworten, Fehlinformationen bis hin zu fehlerhaften Einschätzungen der Rechtslage führen, da bei den KI-Trainingsdaten die spezifischen rechtlichen Besonderheiten des deutschen und europäischen Raums zu wenig berücksichtigt wurden.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass eine KI-generierte Verbraucherberatung bzw. eine KI-generierte Verbraucherinformation grundsätzlich viele Vorteile bieten kann, wie zum Beispiel die Rund-um-die-Uhr-Verfügbarkeit und schnelle Antworten. Sie könnte Entlastung für die Beratungsstellen der Verbraucherinstitutionen bieten und Kosten einsparen. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sind daher der Auffassung, dass ein öffentlich angestoßenes KI-Beratungstool mit festen Standards und Richtlinien die Qualität der Beratungsinhalte, den Datenschutz und die Datensicherheit sowie verbraucherfreundliche Voreinstellungen besser gewährleisten könnte, als herkömmliche, öffentlich zugängliche, meist außereuropäische Modelle.
3. Angesichts der Komplexität von KI-Systemen bitten die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder daher den Bund, unter Einbeziehung der Verbraucherforschung ergebnisoffen zu prüfen, ob und wie ein Einstieg in ein Modell zur begleitenden KI-generierten Verbraucherberatung bzw. einer KI-

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

generierten Verbraucherinformation gelingen kann. In diesen Prozess sollten neben den Ländern auch der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen und die Verbraucherzentralen einbezogen werden. Insbesondere sollten im Rahmen dieses Forschungsvorhabens Leitlinien zur Entwicklung einer entsprechenden KI-Verbraucherberatung erstellt werden, die die Herausforderungen in der Verbraucherberatung, wie die Komplexität von Verbraucherproblemen, emotionale und soziale Aspekte, berücksichtigen sowie die Qualität, Sicherheit und Zuverlässigkeit von Verbraucherinformationen gewährleisten.

4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, bei der 51. LAV über die Ergebnisse der Prüfung zu berichten und ggf. weitere Schritte in Abstimmung mit den Ländern voranzutreiben.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 13+14+46

Fakeshops identifizieren reicht nicht aus: Wer betrügt, wird abgeschaltet – Aktionsplan zur Bekämpfung von Fakeshops

Anlage(n)

-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen mit Sorge fest, dass sich die Zahl an Fakeshops weiterhin auf einem unverändert hohen Niveau bewegt und die Betrüger mit immer größerer Professionalität vorgehen. Fakeshops sind inzwischen oft kaum noch von seriösen Online-Shops zu unterscheiden. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sind der Ansicht, dass es zur Verbesserung der Bekämpfung von Fakeshops im Onlinehandel weiterer Maßnahmen bedarf.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sehen das Projekt „Fakeshop-Finder“ der Verbraucherzentralen als ein starkes Instrument an, das Verbraucherinnen und Verbraucher davor bewahren kann, Opfer von Fakeshops zu werden. Das Projekt wird von den Ländern BB, BE, BY, BW, HE, NI, NW, SH und ST finanziell unterstützt. Sie stellen jedoch fest, dass präventive Maßnahmen, wie Verbraucherwarnungen durch den Fakeshop-Finder, zwar wirkungsvoll, aber nicht ausreichend sind, um diesem dynamischen Betrugsfeld zu begegnen.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sind der Auffassung, dass es für eine effektive Bekämpfung von betrügerischen Webseiten eines nationalen Aktionsplans bedarf. Aufgrund der unterschiedlichen Akteure auf Bundes- und Landesebene wie dem Digital Service Coordinator bei der Bundesnetzagentur, dem für Cybersicherheit verantwortlichen Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, den Landesjustizverwaltungen, den Ministerien für Inneres sowie den Verbraucherschutzministerien sehen sie

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

- ähnlich wie beim Aktionsplan E-Commerce – eine Koordinierung durch den Bund als erforderlich an. Sie bitten den Bund unter Einbeziehung der Länder einen Aktionsplan zu erarbeiten, der die nachstehenden Aspekte einbezieht:
- a. Verbesserung der Fakeshop-Bekämpfung durch eine stärkere Identitätsprüfung bei der Registrierung und bei der Übertragung einer „de-Domain“.
 - b. Erweiterung der Befugnisse der Bundesnetzagentur als Digital Service Coordinator (DSC) zur effektiven Bekämpfung von betrügerischen Webseiten.
4. Der Kampf gegen die Betrugsmasche im Onlinehandel kann nur dann gewonnen werden, wenn Fakeshops nicht nur erkannt, sondern auch schnellstmöglich gesperrt werden. Bislang sieht der Digital Services Act der EU dafür eine Kaskadenregelung vor, an deren Ende schließlich die Sperrung der Webseite unter Beteiligung nationaler Justizbehörden erfolgen kann. Nach dem Digitale-Dienste-Gesetz ist für die Sperrung einer Domain-Adresse eine gerichtliche Entscheidung notwendig. Diese hohen Voraussetzungen für die Sperrung von Fakeshop-Seiten haben sich in der Praxis als sehr stumpfes Schwert erwiesen. Sie verhindern ein effektives Einschreiten zu Gunsten des Verbraucherschutzes. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten deshalb den Bund, sich auf EU-Ebene dafür stark zu machen, dass Fakeshops schneller gesperrt werden können.
5. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund zudem um weitergehende Prüfung, ob und unter welchen Voraussetzungen Maßnahmen zur Abschaltung von Fakeshop-Webseiten, die unter „de-Domains“ geführt werden, auf nationaler Ebene außerhalb des Bereichs der Strafverfolgung ergriffen werden könnten. Sie bitten den Bund, in die Prüfung insbesondere die Einführung eines wie in Belgien durch die DNS Belgium durchgeführtes „Notice and action procedure“ auf nationaler Ebene bei der DENIC eG einzubeziehen. Dieses Verfahren ermöglicht es, betrügerische „be-Domains“ innerhalb kürzester Zeit offline zu nehmen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

6. Zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie zur Stärkung des Vertrauens in den seriösen Onlinehandel appellieren die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder darüber hinaus an den Bund, eine Lösung zu erarbeiten, die das Abschalten von Fakeshop-Werbung in Suchmaschinen und sozialen Netzwerken erleichtert. Als Vorbild kann hier das belgische Gesetz zur Bekämpfung von Online-Betrug und irreführender Werbung dienen, dass eine schnelle und effektive Beseitigung von Fakeshop-Werbeanzeigen aus sozialen Medien und Suchmaschinen-Ergebnissen ermöglicht.
7. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten das Vorsitzland, den Beschluss an die Innenminister- sowie die Justizministerkonferenz zu übermitteln.
8. Der Bund wird gebeten, über die ergriffenen Maßnahmen und die Prüfergebnisse zur 23. VSMK zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 15	Moderne Verbraucherarbeit mit digitalen Tools länderübergreifend finanzieren
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass eine zeitgemäße Verbraucherarbeit der Verbraucherzentralen ein an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientiertes Angebot erfordert. Sie sind daher überzeugt, dass Digitale Tools ein unverzichtbarer Bestandteil des Informations- und Beratungsangebots der Verbraucherzentralen sind, da Verbraucherinnen und Verbraucher diese als Teil einer modernen Verbraucherarbeit erwarten, um mit diesen leichter gelagerte Fragestellungen und Sachverhalte jederzeit und von überall selbstständig klären zu können.
2. Sie stellen weiterhin fest, dass die derzeit durch die Verbraucherzentralen angebotenen Digitalen Tools mit bundesweiter Relevanz auch aus historischen Gründen sehr unterschiedlich finanziert werden. Zudem stellt sich am Ende der Laufzeit von erfolgreichen Projekten wie beispielsweise dem Fakeshop-Finder die Frage der Anschlussfinanzierung. Die Klärung von Finanzierungsfragen führt regelmäßig zu einem gesteigerten Abstimmungsbedarf zwischen den Verbraucherschutzministerien der Länder und des Bundes, den Bewilligungsbehörden sowie den Verbraucherzentralen, was zeitliche und personelle Kapazitäten bindet und damit einen erheblichen bürokratischen Aufwand mit sich bringt.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sind vor diesem Hintergrund der Auffassung, dass bewährte Digitale Tools der Verbraucherzentralen mit bundesweiter Relevanz insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus, des Effizienzgewinns und der Solidarität grundsätzlich gemeinsam durch alle Länder finanziert werden sollten. Sie bitten die Projektgruppe unter Einbeziehung der Vorstände der Verbraucherzentralen, die Möglichkeiten

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

einer gemeinsamen Finanzierung der v. g. Tools weiter zu prüfen sowie konkrete Vorschläge zu ihrer Umsetzung zu entwickeln. Die Untersuchung sollte dabei berücksichtigen, dass eine mögliche Finanzierungsregelung praktikabel, transparent, klar und einfach sowie unbürokratisch und flexibel umsetzbar sein und die Autonomie der Verbraucherzentralen berücksichtigen sollte.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 16	Verbraucherinteressen beim Shopping in Social-Media stärken
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder erkennen einen dringenden Regulierungsbedarf bei Werbung in den sozialen Medien. Die gezielte Ansprache durch Influencerinnen und Influencern, Personalisierung von Werbung und Niedrigschwelligkeit von Konsumententscheidungen drängen die Nutzerinnen und Nutzer zum Kauf von Gütern und Dienstleistungen, für die sie sich unter anderen Umständen nicht entschieden hätten. Insbesondere junge Menschen geraten dadurch in finanzielle Überforderung, wie eine repräsentative Umfrage unter Hamburger Verbraucherinnen und Verbrauchern im Januar 2026 belegt. Werbung ist häufig nicht transparent als solche erkennbar. Zudem wird es Nutzerinnen und Nutzer erschwert, rechtswidrige Inhalte, etwa irreführende oder nicht hinreichend gekennzeichnete Werbung, effektiv zu melden, was im Widerspruch zum Digital Services Act (DSA) steht.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund daher, sich im geplanten Digital Fairness Act (DFA) auf europäischer Ebene für eine durchsetzungsstarke Regulierung von Werbung im digitalen Raum, insbesondere in den sozialen Medien, einzusetzen. Neben grundsätzlichen Einschränkungen der Personalisierungspraktiken kann das französische Modell als Vorbild dienen, wonach ein Hinweis auf den Werbecharakter einer Darstellung während ihrer gesamten Dauer deutlich erkennbar sein muss.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesregierung, die Bundesnetzagentur als Digital Services Coordinator bei der Rechtsdurchsetzung des Digital Service Act zu stärken, um eine effektivere

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

Überwachung der gesetzlichen Pflichten der Plattformen zu gewährleisten. Die Melde- und Beschwerdeverfahren für Verbraucherinnen und Verbraucher müssen die Dienstanbieter der Plattformen gemäß Art. 16 DSA leicht zugänglich, transparent und nutzerfreundlich ausgestalten und zeitnahe, objektive Entscheidungen fällen. Der Bund wird gebeten, auf EU-Ebene auf eine stärkere Ahndung der Nichteinhaltung der Voraussetzungen der Melde- und Abhilfeverfahren hinzuwirken.

4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesregierung, Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrem selbstbestimmten und kompetenten Konsumverhalten im digitalen Raum durch Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen zu unterstützen sowie eine zielgruppenspezifische Verbraucherbildung zu fördern.
5. Die Bundesregierung wird gebeten, zur 23. VSMK über den Umsetzungsstand sowie die geplanten weiteren Schritte zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 17	Verbraucherschutz bei digitalen Käufen verbessern: dauerhafte Verfügbarkeit als Standard für gekaufte digitale Produkte
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass bei gekauften Inhalten, die zusätzlich zu einem Abo erworben werden, Unsicherheiten dahingehend entstehen können, ob der Zugriff auf die erworbenen Inhalte ebenfalls mit Ablauf des Abos enden kann. Ähnliche Unsicherheiten bestehen beim Erwerb von digitalen Inhalten im Rahmen eines Abos, die aber nicht Bestandteil des eigentlichen Abos sind, sondern unabhängig davon erworben werden. Auch hier kann es sein, dass der Zugriff auf den erworbenen Inhalt nach Ablauf des Abos nicht mehr möglich ist.
2. Diese Praxis führt verbraucherseitig zu Unklarheiten, wie lange die erworbenen Inhalte im vollen Umfang nutzbar sind, von welchen Rahmenbedingungen eine Weiternutzung abhängt und inwiefern die Inhalte seitens des Herstellers abgeschaltet werden können und damit für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht mehr zugänglich sind oder verwendet werden können. Wenn zuvor erworbene Inhalte nicht mehr nutzbar sind, erinnert dieses Vorgehen an digitale Obsoleszenz.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder betonen, dass Änderungen notwendig sind, um das Ungleichgewicht von Anbietern und Verbrauchern in Bezug auf den Zugang und die Nutzbarkeit des erworbenen Produkts auszugleichen. Bisher diskutierte Maßnahmen wie ein Warnhinweis vor dem Kauf, eine Mindestlaufzeit von Programmen (ohne Lizenz/Abo), ein Recht auf Rückerstattung noch im Programm laufender Zusatzkäufe (Game Pass, etc.) bei Abschaltung sowie mehrere Warnungen vor Abschaltung wären wünschenswerte

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

Begleitmaßnahmen, die allein allerdings nicht das Verbraucherschutzniveau erreichen, das für die EU Standard ist. Diese Maßnahmen sollten zusätzlich bei der Umsetzung der oben genannten Hauptforderungen mitgedacht werden.

4. Darüber hinaus wird der Bund gebeten zu prüfen, ob es weiterer Regelungen in anderen Bereichen (Bücher, Musik, Filme, etc.) bedarf, damit Inhalte, die während der Dauer eines Abos oder einer Lizenz gekauft werden, auch über das Ende dieser Zeitspanne hinaus weiter verfügbar bleiben und genutzt werden können.
5. Der Bund wird gebeten, auf der nächsten VSMK insbesondere zum Stand der Gespräche auf EU-Ebene und den möglichen Auswirkungen auf Deutschland zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 18	Stärkung niedrigschwelliger Hilfsangebote für Betroffene von Cybermobbing in sozialen Netzwerken
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesregierung um Prüfung, inwieweit das in Frankreich bestehende Modell eines „Hilfebuttons“ für Betroffene von Cybermobbing in sozialen Netzwerken unabhängig von einer möglichen Altersbeschränkung auf Deutschland übertragbar ist. Im Rahmen dieser Prüfung sollte insbesondere untersucht werden,
 - a. inwiefern eine nationale Regelung europarechtlich zulässig ist oder sich eine dahingehende freiwillige Selbstverpflichtung der Online-Plattformbetreiber wirksam umsetzen ließe,
 - b. wie ein solcher „Hilfebutton“ technisch und organisatorisch umgesetzt werden könnte,
 - c. wie bestehende staatliche und zivilgesellschaftliche Beratungs- und Hilfsangebote eingebunden werden können, um Betroffenen von Cybermobbing eine zeitnahe, niedrigschwellige Soforthilfe zu ermöglichen, und welche organisatorischen, finanziellen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen hierfür erforderlich sind,
 - d. welche Anforderungen an Sichtbarkeit, Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit zu stellen sind.

Im Falle der Einführung eines „Hilfebuttons“ sollte von Beginn an eine begleitende Evaluation vorgesehen werden, um Aussagen über Nutzung, Akzeptanz und Wirksamkeit treffen zu können.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

2. Darüber hinaus wird die Bundesregierung gebeten, sich auf europäischer Ebene für eine Ergänzung des Digital Services Act einzusetzen, mit Hilfe derer Anbieter großer Social Media Plattformen zur Bereitstellung eines gut sichtbaren „Hilfebuttons“ verpflichtet werden.
3. Die Verbraucherschutzministerkonferenz bittet das Vorsitzland, diesen Beschluss an die zuständige Innenministerkonferenz, Justizministerkonferenz und Digitalministerkonferenz zu übermitteln.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 19	Faire und stabile Preise für alle Kunden in Lang- frist-Verträgen
Anlage(n)	-

Der Tagungsordnungspunkt wurde zurückgezogen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 20	Zeitnahe Einführung der allgemeinen Bestätigungslösung in Form einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht
TOP 21	Klarstellungsbedarf für die Bestätigungslösungen im Energie- und Telekommunikationssektor
TOP 22	Einführung einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht für am Telefon geschlossene Verbraucherverträge
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass ungewollte, telefonisch angebahnte Dauerschuldverhältnisse für Verbraucherinnen und Verbraucher derzeit zu den drängendsten Problemen zählen.
2. Sie sind der Ansicht, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Schutz vor ungewollten, telefonisch angebahnten Dauerschuldverhältnissen im Energie- sowie Telekommunikationssektor nicht ausreichend sind und nehmen mit Besorgnis zur Kenntnis, dass Verbraucherinnen und Verbraucher teilweise dazu aufgefordert werden, den Vertragsschluss noch während der laufenden telefonischen Vertragsverhandlungen digital zu bestätigen. Sie bringen ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass dieses Vorgehen mit Sinn und Zweck der verbraucherschützenden Vorschriften nicht vereinbar ist.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, die im Koalitionsvertrag angekündigte Einführung der allgemeinen Bestätigungslösung für telefonisch angebahnte Dauerschuldverhältnisse in Form einer sektorübergreifenden allgemeinen Bestätigungspflicht zeit-

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

nah umzusetzen. Im Rahmen dessen sollte sichergestellt werden, dass die Bestätigung in Textform frühestens nach Beendigung des Telefonats und Ablauf eines konkret bestimmten Zeitraums erfolgen kann.

4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, zur 23. VSMK über die Ergebnisse der Prüfungen sowie den Umsetzungsstand zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 23	Private Altersvorsorge - die Weichen richtig stellen für ein zukunftsfähiges Standardprodukt
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder begrüßen die Entscheidung des Deutschen Bundestages, bei der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge künftig auch das Angebot eines Standard-Altersvorsorgedepots durch einen öffentlichen Träger vorzusehen.
2. Damit das Altersvorsorgereformgesetz tatsächlich die gewünschte Wirkung erzielt und möglichst viele Menschen sich frühzeitig für ein bedarfsgerechtes und kostengünstiges Altersvorsorgeprodukt mit positiver Renditeerwartung entscheiden, sprechen sich die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder für die Prüfung insbesondere der folgenden Maßnahmen aus:
 - a) Der Bund sollte frühzeitig und unter Einbeziehung der Länder eine Informations- und Aufklärungskampagne zu den neuen Möglichkeiten der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge durchführen.
 - b) Die Einrichtung des Standard-Altersvorsorgedepots in öffentlicher Trägerschaft auf Grundlage einer Verordnung nach § 1 Abs. 1e Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) sollte möglichst zeitnah erfolgen.
 - c) Als Träger des Standard-Altersvorsorgedepots sollte eine Institution ausgewählt werden, beispielsweise die Bundesbank oder Sozialleistungsträger, die über die notwendige Kompetenz und Leistungsfähigkeit verfügt.
 - d) Damit das Standard-Altersvorsorgedepot in öffentlicher Trägerschaft besonderes Vertrauen für sich in Anspruch nehmen kann und damit vor allem für Anleger mit geringeren Finanzmarkterfahrungen attraktiv wird, sollten in der Verordnung

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

nach § 1 Abs. 1e AltZertG bereits eine renditeorientierte Anlage bei gleichzeitig größtmöglicher Risikodiversifizierung vorgegeben werden.

- e) Auch sollte geprüft werden, ob in der Verordnung nach § 1 Abs. 1e AltZertG für die Auszahlungsphase sowohl ein befristeter Auszahlungsplan als auch eine lebenslange Leibrente als Optionen vorgegeben werden können. Die Option Auszahlungsplan sollte außerdem individuell wählbare Laufzeiten auch über das 85. Lebensjahr hinaus zulassen.
 - f) Die von der Bundesregierung beschlossene Frühstart-Rente sollte so konzipiert werden, dass sie das Standard-Altersvorsorgedepot in öffentlicher Trägerschaft einbezieht und dieses gegebenenfalls auch als Auffanglösung zum Tragen kommt, wenn Eltern keine Produktentscheidung treffen. Für den Fall, dass das Standard-Altersvorsorgedepot in öffentlicher Trägerschaft als Auffanglösung im Rahmen der Frühstart-Rente zunächst eine kollektive Anlage verfolgt, sollte der Übergang zu individuellen Konten mit Erreichen des 18. Lebensjahrs automatisch erfolgen.
 - g) Damit die Menschen tatsächlich und effektiv Zugang zu Standard-Altersvorsorgedepotverträgen erhalten, muss nicht zuletzt auch durch eine entsprechende behördliche Aufsicht des Vertriebs sichergestellt werden, dass die Anbieter von Altersvorsorgeverträgen ihre diesbezügliche Angebotspflicht nach § 1 Abs. 3 Satz 2 AltZertG erfüllen. Dabei sollte auch geprüft werden, ob die zum Teil auch bei Landesbehörden liegenden Zuständigkeiten für den Vertrieb von Altersvorsorgeverträgen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zusammengeführt werden könnten.
3. Das Vorsitzland wird gebeten den Beschluss der Finanzministerkonferenz zuzuleiten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 24	Bessere Absicherung von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei hohen Vorauszahlungen
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder beobachten, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die im Rahmen von Kauf- und Werklieferungsverträgen hohe An- oder Vorauszahlungen leisten, für den Insolvenzfall ihrer Vertragspartner schlecht abgesichert sind. Mit der Vorauszahlung erbringen die Verbraucherinnen und Verbraucher eine Form der Sicherheit und Vorfinanzierung gegenüber dem Unternehmen, ohne dass ihnen von den Unternehmen ihrerseits Sicherheiten angeboten werden oder sie die Möglichkeit haben, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrer Vertragspartner zu prüfen.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, Möglichkeiten zur besseren Absicherung der von Verbraucherinnen und Verbrauchern geleisteten Anzahlungen für Fälle zu prüfen, in denen im Rahmen von Kauf- und Werklieferungsverträgen Anzahlungen oberhalb einer Bagatellgrenze geleistet wurden und zwischen Anzahlung und vertraglich vereinbarter Lieferung der Ware ein erheblicher Zeitraum liegt.
3. Der Bund wird gebeten zur 23. VSMK schriftlich zu den Ergebnissen der Prüfung zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 25	Irreführende private Vermittlungsangebote von behördlichen Dienstleistungen eindämmen
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder haben erörtert, dass trotz einiger Anstrengungen von Bund und Ländern seit der 19. Verbraucherschutzministerkonferenz weiterhin viele digitale Vermittlungsangebote privater Dienstleister (z. B. Beantragung eines Führungszeugnisses, eines Grundbuchauszugs, einer Geburtsurkunde, einer Meldebescheinigung, eines Sozialversicherungsausweises) u. a. durch Gestaltung oder Domainnamen irreführenderweise den Eindruck eines behördlichen Angebots erwecken oder die Rolle als kostenpflichtiger privater Vermittlungsdienst nicht hinreichend deutlich machen.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sehen mit Sorge, dass Verbraucherinnen und Verbraucher durch digitale Vermittlungsangebote privater Dienstleister von Behördendienstleistungen zu unnötigen oder überhöhten Zahlungen veranlasst werden, da die digitale Vermittlung entweder für kostenlose Behördendienstleistungen erhoben wird oder nicht transparent darstellt, dass für die Behördenleistung eine Gebühr neben ihren Vermittlungskosten anfällt. Anstelle der behördlichen Dokumente erhalten die Verbraucherinnen und Verbraucher beispielsweise Leitfäden, wie sie die gewünschten Dokumente beantragen können, oder ihre Anfrage wird lediglich an die Behörde weitergeleitet. Damit stellt sich die Vermittlungsleistung für Verbraucherinnen und Verbraucher regelmäßig als wertlos dar.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass die betroffenen Behörden regelmäßig keine wettbewerbsrechtlichen Un-

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

terlassungsansprüche gegen die privaten Vermittlungsdienstleister nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geltend machen können, da sie hoheitlich tätig werden und es somit an einer wirtschaftlichen Betätigung fehlt. Ihre Handlungsmöglichkeiten sind regelmäßig darauf begrenzt, Warnhinweise auf den jeweiligen offiziellen behördlichen Webseiten einzustellen. Diese laufen jedoch regelmäßig ins Leere, wenn behördliche Webseiten bei den Online-Suchmaschinenplattformen nicht prioritär gelistet werden.

4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, sich auf europäischer Ebene im Rahmen der Beratungen zum Digital Fairness Act dafür einzusetzen, Verbraucherinnen und Verbraucher vor irreführenden digitalen Vermittlungsangeboten privater Dienstleister von Behördendienstleistungen noch besser zu schützen. In den Blick genommen werden könnten dabei eine Hinweispflicht auf neben der Vermittlungsgebühr anfallende gesetzliche Gebühren und eine Prüfung, ob bzw. inwiefern Betreiber von Online-Suchmaschinen verpflichtet werden können, offizielle Behördenseiten als Erstes aufzulisten.
5. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, auf der 23. VSMK mündlich über das Erreichte zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 26	Verbrauchergerechte Preise für das Laden an E-Ladesäulen
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass die Intransparenz bei Preisen an öffentlichen Ladesäulen sowie den verfügbaren Abo- und Mitgliedschaftsmodellen weiterhin ein Hemmnis für viele Verbraucherinnen und Verbraucher beim Umstieg auf ein E-Auto sind. Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass der von der Bundesregierung beschlossene „Masterplan Ladeinfrastruktur 2030“ Maßnahmen zur Verbesserung der Preistransparenz vorsieht.
2. Die Transparenz der Ladepreise wird weiter davon eingeschränkt, dass ohne onlinebasierte Anwendungen die Preise in manchen Fällen erst kurz vor dem oder beim Ladevorgang selbst ersichtlich sind. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund zu prüfen, inwiefern eine verbraucherfreundlichere Kennzeichnung möglich ist. Die Angabe sollte auch mögliche Blockier- sowie Startgebühren deutlich ausweisen.
3. Weiterhin sind die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder der Ansicht, dass Blockiergebühren nur dann erhoben werden sollen, wenn eine tatsächliche Blockierung vorliegt, also der Ladeplatz über den Vorgang des Ladens hinaus als Parkplatz genutzt wird.
4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, die Mobilitätsdatenplattform der Bundesregierung „Mobilithek“ schnellstmöglich zu einer Preistransparenzstelle für Ad-hoc-Ladepreise mit dem vorgesehenen Funktionsumfang auszubauen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

5. Der Bund wird gebeten, über den Stand der Umsetzung des „Masterplans Ladeinfrastruktur 2030“ und über das Ergebnis der in diesem Beschluss erbetenen Prüfung zur 23. VSMK schriftlich zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 27

**Verbesserung der Preistransparenz und Nutzer-
freundlichkeit der öffentlich zugänglichen Lad-
einfrastruktur**

Der Tagesordnungspunkt wurde zurückgezogen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 28	Elementarschadenversicherung – Anforderungen an eine verbrauchergerechte Ausgestaltung (Zwischenbericht)
Anlage(n)	Zwischenbericht PG Elementarschadenversicherung

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen den Zwischenbericht der von der AG Wirtschaftlicher Verbraucherschutz eingesetzten Projektgruppe zu Anforderungen an eine verbrauchergerechte Ausgestaltung einer flächendeckenden Elementarschadenversicherung zur Kenntnis.
2. Sie danken der Projektgruppe und bitten sie, den Abschlussbericht der LAV zu ihrer 48. Sitzung vorzulegen und dem Bund als konzeptionelle Anregung zu übermitteln.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 29

Langlebigkeit von Waren fördern

Anlage(n)

-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder begrüßen die geplante Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1799 zur Förderung der Reparatur von Waren. Die Richtlinie leistet einen wichtigen Beitrag dazu, die Langlebigkeit von Waren im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher und im Interesse des Umwelt- und Klimaschutzes zu fördern.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass die neuen Regelungen einem großen Teil der Bevölkerung noch nicht bekannt sind und dass der Geltungsbereich der Richtlinie auf zehn Arten von Waren beschränkt ist. Sie stimmen darin überein, dass das Bewusstsein für die Reparierbarkeit von Waren gestärkt werden sollte.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund weiterhin zu prüfen, ob und ggf. mit welchen Maßnahmen das Bewusstsein für die Reparierbarkeit von Waren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1799 gestärkt werden kann. Der Bund wird gebeten, zu seinem Prüfergebnis sowie zu seinen unterstützenden Initiativen zur 24. VSMK schriftlich zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 30	Absicherung einer analogen Teilhabe insbesondere von Seniorinnen und Senioren und Ausbau von Unterstützungsangeboten
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stimmen darin überein, dass bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der Marktteilnahme alle Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer individuellen Vielfalt wahrgenommen und diese bedarfsabhängig unterstützt werden sollen.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sehen die Digitalisierung als Chance, um den Marktzugang für Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern. Sie erinnern aber an ihren Beschluss zu TOP 25 und TOP 27 der 20. VSMK 2024 und bekräftigen ihre Forderung nach ausreichenden analogen Alternativen für diejenigen Verbraucherinnen und Verbraucher, die eine analoge Teilhabe bevorzugen oder aus persönlichen Gründen benötigen. Nicht-digitale Optionen zu unverzichtbaren Waren, Dienstleistungen und Angeboten der öffentlichen Verwaltung sollten verstärkt offengehalten werden. Die Bundesregierung wird gebeten, diesen Aspekt im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategie zu berücksichtigen.
3. Darüber hinaus sind die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder der Ansicht, dass die bisherigen Angebote der Bundesregierung zur Weiterbildung für Seniorinnen und Senioren - etwa unter dem Titel „Digital-Kompass“ – ein wichtiger Beitrag zur digitalen Teilhabe sind, die jedoch noch nicht ausreichen. Die Bundesregierung wird gebeten, die bereits bestehenden Angebote speziell für ältere Menschen auszubauen und zu erweitern. Hierbei sollte auch die Chance ergriffen werden, die Angebote so zu erweitern und auszugestalten.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

ten, dass möglichst alle Verbraucherinnen und Verbraucher, die für eine gleichberechtigte digitale Teilhabe einer besonderen Unterstützung bedürfen, diese nutzen können.

4. Das Vorsitzland wird gebeten, den Beschluss dem Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung mit der Bitte um Kenntnisnahme zu übersenden.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 31	Umsetzung der neuen KMK/BMK-Empfehlung zur Verbraucherbildung an Schulen
Anlage(n)	1. Impulspapier mit Überarbeitungsvorschlägen zur KMK-Empfehlung „Verbraucherbildung an Schulen“ 2. Bericht zur Verbraucherbildung an Schulen (Beschluss der Bildungsministerkonferenz vom 05.06.2025 für die Kultusministerkonferenz)

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder begrüßen, dass die von der 19. VSMK 2023 beschlossene Bund-Länder-AG Verbraucherbildung wichtige Impulse für die Aktualisierung der KMK-Empfehlung für Verbraucherbildung an Schulen von 2013 erarbeitet hat, die von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) aufgenommen und die in die Neufassung der Empfehlung der Bildungsministerkonferenz (BMK) zur Verbraucherbildung an Schulen von 2025 maßgeblich mit eingeflossen sind.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die KMK/BMK, den aktuellen Umsetzungsstand der Länder hinsichtlich der o. g. Empfehlung bei den Kultusressorts abzufragen und dem VSMK-Vorsitzland zu berichten.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten das Vorsitzland, bei der 51. LAV über die Ergebnisse der Prüfung zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 32	Überschuldung von Privatpersonen durch Revolving-Kreditkarten entgegenwirken: Volltilgung als Standardeinstellung
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass die Anzahl überschuldeter Privatpersonen in Deutschland mit über 5,5 Millionen Personen im Jahr 2024 auf einem besorgniserregend hohen Niveau liegt. Hierzu kann auch die Nutzung von Revolving-Kreditkarten („echten Kreditkarten“) beitragen, indem die Teilzahlungsfunktion oft voreingestellt ist und ein überdurchschnittlicher effektiver Jahreszins für Teilzahlungen verlangt wird.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, geeignete Regelungen zu treffen, um die ausgebenden Kreditinstitute der Revolving-Kreditkarten zu verpflichten, die Volltilgung des monatlichen Kartensaldos als Standardeinstellung anzubieten.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund außerdem zu prüfen, ob die Anbieter von Revolving-Kreditkarten zum Schutz vor Irreführung und Überschuldung verpflichtet werden könnten, in der Werbung und den vorvertraglichen Informationen in hervorgehobener Weise auf die erhöhten Zinsbelastungen bei Nutzung der Teilzahlungsfunktion aufmerksam zu machen.
4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, zur 23. VSMK über den Umsetzungsstand zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 33	Barrieren für einen einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum abbauen: Einrichtung einer zentralen Meldestelle für Fälle von „IBAN-Diskriminierung“
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder begrüßen, dass mit dem einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA) seit dem Jahr 2014 ein Zusammenschluss europäischer Staaten für die schnelle und sichere Abwicklung grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs existiert, von dem insbesondere auch Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass es in den vergangenen Jahren in Deutschland wiederholt zu Verstößen („IBAN-Diskriminierung“) gegen Artikel 9 der EU-Verordnung 260/2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro kam, demzufolge keine unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Akzeptanz von SEPA-Konten zulässig ist.
3. Ein Grund hierfür könnte sein, dass in Deutschland, im Unterschied zu anderen SEPA-Mitgliedsstaaten, keine zentrale staatliche Meldestelle für Verstöße gegen Artikel 9 der EU-Verordnung 260/2012 existiert.
4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, zu prüfen, ob auf dem Feld der IBAN-Diskriminierung ein signifikantes Defizit in der Rechtsdurchsetzung besteht und für diesen Fall die Einrichtung einer zentralen staatlichen Meldestelle zu prüfen sowie eine Strategie

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

gegen IBAN-Diskriminierungen einschließlich Sanktionen zu entwickeln. In Betracht kommt z. B. eine Beauftragung der BAFIN mit einer effektiven, sanktionsbewehrten Verfolgung von IBAN-Diskriminierungen.

5. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, zur 23. VSMK über den Umsetzungsstand zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 34 Verbraucherrechte bei Versicherungen stärken

Anlage(n) -

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sehen zum Schutz der Versicherten Verbesserungsbedarf bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen für die private Krankenversicherung und die Sachversicherung.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen mit Sorge zur Kenntnis, dass die teils starken Beitragserhöhungen in der privaten Krankenversicherung (PKV) für viele Versicherte eine erhebliche finanzielle Belastung darstellen, mit der sie nicht gerechnet haben. Dies betrifft insbesondere ältere Menschen, die auf einen entsprechenden Versicherungsschutz am dringendsten angewiesen sind, deren Einkommen sich aber gegenüber dem Berufsleben verringert hat.
3. Die Verbraucherschutzministerkonferenz hält es deshalb für wichtig, dass gesetzlich gewährleistet ist, dass vor allem gesetzlich Versicherte ihre Entscheidung zum Wechsel in das System der PKV auf Basis einer soliden Informationsgrundlage treffen. Dies setzt eine transparente, vorvertragliche Aufklärung über die grundlegenden Unterschiede beider Systeme in den verschiedenen Lebensphasen voraus.
4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesregierung sich für die Berücksichtigung der nachstehenden Erweiterung der Informationspflichten bei der Krankenversicherung einzusetzen. In § 3 VVG-Informationspflichtenverordnung sollte die Aushändigung eines vorvertraglichen Systeminformationsblattes aufgenommen werden, das verpflichtende Vorabinformationen vor einem Wechsel von der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in die PKV bereitstellt. Dieses sollte einheitlich gestaltet sein und ins-

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

besondere eine leicht erfassbare Darstellung der Unterschiede in der Beitragsberechnung, den Beitragsbemessungsgrenzen und der Beitragsauswirkungen in verschiedenen Lebensphasen beinhalten.

5. Ferner bittet die Verbraucherschutzministerkonferenz den Bund, bei der Sachversicherung eine Verlängerung der für den Versicherer geltenden Kündigungsfrist von bislang einem auf drei Monate zu prüfen, sofern es nicht lediglich um einen geringfügigen Versicherungswert handelt.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 35	Diskriminierungsfreie Kreditvergabe für ältere Menschen
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder beobachten, dass die Kreditvergabe insbesondere für ältere Menschen oftmals nur mit für die Betroffenen sehr nachteiligen Konditionen möglich ist. In manchen Fällen ist eine Kreditaufnahme durch diese Personengruppe auch gar nicht möglich. Gerade ältere Menschen mit Wohneigentum können finanziell durch größere notwendige Reparatur-, Sanierungs- oder werterhaltende Maßnahmen an ihrem Eigentum überfordert sein, insbesondere wenn das Eigenheim nicht nur Altersvorsorge sondern die einzige Wertanlage ist. In Folge zum Teil sehr schlechter Finanzierungskonditionen besteht die Gefahr, dass notwendige Maßnahmen ausbleiben, die Immobilie strukturelle Schäden erleidet und an Wert verliert. Gerade aufgrund der aktuell angespannten Wohnraumsituation in Deutschland, der Zukunft des ländlichen Raumes, der Bedeutung des privaten Wohnraumes für die Energiewende und auch der Rücksichtnahme auf die Bedeutung eigenen Wohnraums für die Altersabsicherung, sollte die Instandhaltung von Immobilien und damit auch der Erhalt von Wohnraum im Interesse aller Beteiligten sein.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sehen mit Sorge, dass ältere Menschen, für die ein Kredit aufgrund der z. T. altersbedingt schlechten Konditionen wirtschaftlich nicht leistbar ist, stattdessen zu anderen Modellen greifen müssen, um finanzielle Spielräume zu erhalten. Dies führt die Menschen vermehrt zu intransparenten Angeboten und scheinbaren Lösungen wie beispielsweise Immobilienteilverkäufen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

3. Aus diesem Grund wird der Bund gebeten zu prüfen, inwiefern es möglich ist, ein Kreditmodell insbesondere für ältere Menschen zu implementieren, welches es ermöglicht, Kredite für investive Maßnahmen in selbstbewohnten Immobilien zu erhalten. Der Kredit, ggf. in Kooperation mit der KfW, soll sich an den durchschnittlich in Deutschland üblichen Kreditkonditionen orientieren.
4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sehen daneben in Bezug auf den Immobilienteilverkauf weiteren verbraucherpolitischen Handlungsbedarf und begrüßen deshalb die Handlungsempfehlungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen zu diesem Themenbereich. Aus Sicht der Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sind in der weiteren Begleitung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2225 (Verbraucherkreditrichtlinie) daher insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:
 - Bei einem Immobilienteilverkauf handelt es sich um ein sehr komplexes Geschäftsmodell bei dem flächendeckend ein besonders hohes Maß an Transparenz gelten sollte. Hierzu ist insbesondere wichtig, dass Verbraucherinnen und Verbraucher alle Kosten des Vertrags leicht erkennen und beispielsweise mit Hilfe einer Kennzahl wie einem effektivem Jahreszins vergleichen können. Sie sollten darüber hinaus auch die Möglichkeit und ausreichend Zeit haben, sich wirtschaftlich und rechtlich unabhängig beraten lassen zu können.
 - Auch bei einem Immobilienteilverkauf ist zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs in jedem Fall eine Prüfung notwendig, ob die Verbraucherinnen und Verbraucher die laufenden Forderungen des Teilverkaufs wahrscheinlich langfristig zahlen können.
 - Inwieweit es entsprechend den Empfehlungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen auf europäischer und nationaler Ebene einer Anpassung der Regelungen für die Kreditwürdigkeitsprüfung bedarf, um auch älteren Verbraucherinnen und Verbrauchern mit einer unbelasteten Wohnimmobilie eine Kreditaufnahme zu ermöglichen.
5. Der Bund wird gebeten, im Rahmen der 23. VSMK einen schriftlichen Bericht zu den Ergebnissen der Prüfung vorzulegen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 36	Entgeltbegrenzung für Basiskonten
Anlage(n)	-

Es wurde kein Beschluss gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 37	Lebensmittelverschwendung weiter wirksam reduzieren
Anlage(n)	Schreiben RP an OLBs vom 06.05.2026

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen anhand der Monitoringberichte für die Jahre 2023 und 2024 des Thünen-Instituts zum Pakt gegen Lebensmittelverschwendung fest, dass der Groß- und Einzelhandel seine Lebensmittelabfälle in den vergangenen Jahren deutlich reduziert hat. Indes wird auch erkennbar, dass die Erreichung der gesteckten Ziele – eine Reduzierung um 30 Prozent im Jahr 2025 und einer Halbierung der Lebensmittelabfälle im Jahr 2030 – fraglich sein könnte.
2. Tafeln und andere soziale Einrichtungen erhalten zunehmend weniger Ware aus dem Handel, während die Nachfrage infolge steigender Lebenshaltungskosten deutlich wächst. Effizientere Warensteuerung, stärkerer Abverkauf und neue Vermarktungswege können dazu beitragen, dass weniger Überschüsse bei den Tafeln ankommen – ohne dass die Entsorgung von Lebensmitteln vollständig vermieden wird. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten die Bundesregierung zu prüfen, unter welchen Bedingungen auch und gerade die Abgabe von Lebensmitteln an gemeinnützige Organisationen wie Tafeln erleichtert werden kann.
3. Die Bundesregierung wird gebeten, auf der 23. VSMK schriftlich zum Sachstand zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 38

**Transparente Herkunftsangaben: Verbraucher-
schutz stärken, Regionalität sichtbar machen**

Der Tagungsordnungspunkt wurde zurückgezogen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 39

Praxischeck zu § 40 Abs. 1a LFGB

Der Tagungsordnungspunkt wurde zurückgezogen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 40

Abschaffung § 40 Abs. 1a LFGB

Anlage(n)

-

Beschluss:

Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat mit Verweis auf die Unwägbarkeiten bei der rechtssicheren Anwendung und die sich daraus ergebenden überproportional hohen bürokratischen Belastungen für Behörden, Gerichte und Unternehmen sowie den geringen Mehrwert für den gesundheitlichen Verbraucherschutz, die Streichung des § 40 Abs. 1 a LFGB einzuleiten.

Der Beschluss wurde mit Mehrheit gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 41	Anonyme Probenahme im Onlinehandel mit Lebensmitteln
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stimmen darin überein, dass eindeutige Rechtsgrundlagen erforderlich sind, um eine anonyme amtliche Probennahme im Internet sachgerecht und rechtssicher durchführen zu können.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass insbesondere folgende Regelungen erforderlich sind:
 - a) eine Mitwirkungspflicht von Zahlungsdienstleistern, eine Bezahlung von Onlinebestellungen ohne eine Offenlegung der Identität der Behörde gegenüber dem beprobten Wirtschaftsbeteiligten während des Bestellvorgangs bis zur Offenlegung nach § 43a LFGB zu ermöglichen,
 - b) eine Verpflichtung von Versanddienstleistern, Sendungen im Rahmen der Probenahme nach § 43a LFGB umzuleiten, ohne dass dafür gegenüber dem Onlineanbieter die Identität der die Proben beschaffenden Stelle offengelegt wird und
 - c) die Möglichkeit von Sanktionen bei Verstößen gegen die Mitwirkungs- und sonstigen Pflichten von Zahlungs- und Versanddienstleistern im Zusammenhang mit der amtlichen Überwachung des Onlinehandels.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten daher den Bund, die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen - insbesondere unter Berücksichtigung der bereits stattgefundenen Gespräche mit den Ländern - zu klären und entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen. Insbesondere wird der Bund gebeten, sich für eine Ausnahmeregelung für behördliches

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

Handeln nach Art. 36 Abs. 1 der OCR und Art 14 Abs. 4 lit. j der Verordnung (EU) 2019/1020 in den europäischen oder/und nationalen Normen an Zahlungsdienstleister und zur Vorbeugung von Geldwäsche einzusetzen.

4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund, über den Stand der Umsetzung der vorgenannten Maßnahmen im Rahmen der 48. LAV-Sitzung zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 42	Besserer Schutz von Kindern und Jugendlichen vor E-Zigaretten – zeitnahe Umsetzung des angekündigten Verbots von Einweg-E-Zigaretten
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder betonen, dass elektronische Einweg-Zigaretten aus Sicht des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, des Gesundheitsschutzes, des Jugendschutzes sowie des Umweltschutzes äußerst bedenklich sind.
2. Die meist bunte Aufmachung, der günstige Preis, die trotz jugendschutzrechtlich normierten Zugangs- und Abgabeverboten an Minderjährige gleichwohl wahrnehmbare einfache Verfügbarkeit sowie die unterschiedlichen, meist fruchtigen Geschmacksrichtungen machen Einweg-E-Zigaretten besonders attraktiv für Jugendliche. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder begrüßen daher ausdrücklich, dass sich die Bundesregierung für ein generelles Verbot von Einweg-E-Zigaretten ausgesprochen hat. Sie bitten um eine zeitnahe Umsetzung eines Gesetzgebungsverfahrens.
3. E-Zigaretten und andere nikotinhaltige Produkte sind keine harmlosen Lifestyle-Produkte, sondern gesundheitlich riskante Suchtmittel, die häufig den Einstieg in den Nikotinkonsum darstellen. Insbesondere Einweg-E-Zigaretten („Disposable Vapes“) tragen aufgrund ihrer stylischen Aufmachung und starken Präsenz in sozialen Medien erheblich zur Verbreitung bei. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten daher den Bund eindringlich, rechtliche Vorkehrungen dagegen zu treffen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

4. Im Rahmen der anstehenden Revision des EU-Rechtsrahmens für die Tabakkontrolle wird die Bundesregierung gebeten, die Länder in dem rechtlich vorgesehenen Verfahren sowie über Bund-Länder-Besprechungen begleitend einzubeziehen.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 43	Wirksame und sichere Schädlingsbekämpfung im Sinne des gesundheitlichen Verbraucher- schutzes und der Ernährungssicherung
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder betonen, dass es im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie der Versorgungssicherstellung notwendig ist, dass eine wirksame Schadnagerbekämpfung bzw. Schädlingskontrolle auch weiterhin möglich bleibt. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der weltweiten Handelsströme und der damit verbundenen Einlagerung auch außerhalb von Produktionsstätten.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder erkennen an, dass den Gefahrenmerkmalen der antikoagulanten Rodentizide und den damit verbundenen Risiken für Mensch, Nichtziel-Organismen und der Umwelt bei der Wiederzulassung der entsprechenden Biozidprodukte Rechnung getragen werden soll. Vor diesem Hintergrund ist der Wegfall der bisherigen Ausnahmen vom Verbot der befallsunabhängigen Dauerbeköderung (BUD) fachlich nachvollziehbar.
3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder erkennen an, dass durch ein Verbot der BUD die Verfahrensweisen bei der Schadnagerbekämpfung angepasst werden müssen. Die landwirtschaftlichen, lebens- und futtermittelverarbeitenden und -lagernden Betriebe werden dadurch vor neue Herausforderungen bei der Ermittlung von Schadnagerbefall gestellt. In diesem Zusammenhang bitten die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder den Bund, die Betriebe bei der Implementierung von alternativen Monitoringmethoden und sinnvollen Zulassungsergänzungen fachlich zu unterstützen.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder unterstützen den Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 20. März 2026 in Bad Reichenhall ausdrücklich und teilen dessen Zielsetzung, die Bekämpfung von Schadinsekten als wesentlichen Bestandteil des Vorrats- und Hygieneschutzes sowie der Lebensmittel-, Futtermittelsicherheit und Tiergesundheit in landwirtschaftlichen Betrieben zu stärken. Sie befürworten insbesondere die Vorschläge der Pflanzenschutzdienste der Länder, die Anwendung von Rodentiziden zu hygienischen Zwecken im eigenen landwirtschaftlichen Betrieb durch praxisnahe Fortbildungs- und Zusatzmodule in die bestehende Pflanzenschutz-Sachkunde zu integrieren, bereits vermittelte Kenntnisse sowie einschlägige berufliche Qualifikationen und Berufsausbildungen im Agrarbereich anzuerkennen, soweit die erforderlichen Sachkundeeinhalte abgedeckt sind, und zusätzliche Prüfungsleistungen sowie unnötige bürokratische und finanzielle Belastungen für die Betriebe zu vermeiden. Zudem sprechen sie sich für eine bundeseinheitliche und praktikable Umsetzung aus.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz

am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 44	Verbraucherinnen und Verbraucher vor dem Eintrag von PFAS in die Nahrungsmittelkette schützen
Anlage(n)	-

Es wurde kein Beschluss gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 45	Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien
Anlage(n)	Abschlussbericht der Projektgruppe der LAV zur DAkKS-Akkreditierung

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen fest, dass bei der Akkreditierung der in ihren Zuständigkeitsbereichen liegenden amtlichen Untersuchungseinrichtungen der Länder durch die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkKS) erhebliche Probleme, insbesondere durch zu lange und zu aufwändige Akkreditierungsverfahren und zu lange Bearbeitungszeiten, nicht ausreichende Transparenz und Kommunikation, ausbleibende oder fehlerhafte Ausstellung von Urkundenanlagen sowie hohe bürokratische Hürden, bestehen. In Konsequenz steigt das Spannungsverhältnis, dass gesetzlich geforderte Untersuchungsleistungen nicht mehr zeitlich adäquat durch die amtlich-hoheitlichen Untersuchungseinrichtungen rechtssicher angeboten werden können und die Leistungs- und Handlungsfähigkeit des Verbraucherschutzes sinkt.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder stellen weiter fest, dass eine deutliche Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses dringend angezeigt ist, um Akkreditierungen schneller vornehmen zu können und damit einhergehend eine spürbare Reduzierung der Verfahrensaufwände und -kosten für alle Beteiligten zu erlangen.

Da von den bestehenden Missständen im Zusammenhang mit der Akkreditierung auch Untersuchungseinrichtungen der Privatwirtschaft betroffen sind, hat sich die Wirtschaftsministerkonferenz ebenfalls ausgiebig mit der Thematik auseinandergesetzt. Nach einem Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz aufgrund der Amtschefkonferenz am 26. November 2025 (TOP 13) wurde das BMWK gebeten, im Laufe des Jahres 2026 eine Zukunfts- und Reformstrategie unter Beteiligung

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

der Industrie, anderer relevanter Stakeholder sowie des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung der DAkkS zu entwickeln und umzusetzen.

Da die Erkenntnisse aus dem Abschlussbericht der Projektgruppe der LAV zur DAkkS-Akkreditierung die bestehenden Probleme der privatwirtschaftlichen Untersuchungseinrichtungen bestätigen, bitten die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder das BMLEH, den Abschlussbericht der LAV-Projektgruppe dem BMWV zuzuleiten. Hierdurch soll die Sicht der amtlichen Labore auf die bestehenden Problemlagen vermittelt und damit die Notwendigkeit der geplanten Zukunfts- und Reformstrategie auch aus Sicht des Verbraucherschutzes betont werden.

3. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder erkennen an, dass die DAkkS vielfältigen Vorgaben unterliegt und bitten darüber hinaus den Bund, sich für eine Lockerung der bestehenden Vorgaben für die DAkkS, ggf. auch auf europäischer Ebene, einzusetzen.
4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten das BMLEH zur 23. VSMK über das Ergebnis der Kontaktaufnahme mit dem BMWV und den Fortschritt bei der Entwicklung der Zukunfts- und Reformstrategie zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 47	Weiterentwicklung des Rechts auf schnelles Internet [Einzelaufruf schriftlicher Berichte des Bundes (vgl. VSMK-UB 02/2024)]
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen den schriftlichen Bericht des Bundes zur Kenntnis.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder begrüßen, dass die Bundesnetzagentur die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nun ihren seit 2021 bestehenden Anspruch auf Minderung oder das Recht zur außerordentlichen Kündigung bei erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen von der vereinbarten Leistung auch im Mobilfunk durchsetzen können.
3. Im Mobilfunk haben vielfältige Parameter Einfluss auf die vom Kunden individuell nutzbare Übertragungskapazität. Angesichts ohnehin hoher Abschläge auf die beworbene Geschwindigkeit halten es die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder aber weiterhin nicht für angemessen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in ländlichen Gebieten eine schlechtere Leistung als in städtischen Bereichen vertragsgemäß akzeptieren müssen. Dies widerspricht dem in § 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. d TKG formulierten Regulierungsziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Räumen sicherzustellen.
4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder sind der Auffassung, dass der Aufwand für die Durchführung des Messverfahrens zur Darlegung einer Minderleistung sehr hoch ist und erinnern auch diesbezüglich an ihren Beschluss zu TOP 34+36 der 19. VSMK.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 48	Manipulative Designs auf Online-Plattformen, Tracking und personalisierte Werbung weitreichender regulieren
Anlage(n)	-

Beschluss:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder danken dem Bund für den schriftlichen Bericht und für die Zusage, dass sich der Bund im Rahmen der Verhandlungen zum Digital Fairness Act (DFA) für zielgerichtete, wirksame Regelungen für Verbote unlauterer Geschäftspraktiken wie noch nicht regulierter Dark Patterns und süchtig machende Designs einsetzen wird.
2. Sie bekräftigen ihre Bitte an den Bund, sich auf EU-Ebene für eine wirksame Regulierung und Kontrolle personalisierter Onlinewerbung einzusetzen. Der Bund wird im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Digital Fairness Act insbesondere gebeten, nicht nur für eine bessere Kontrolle von Personalisierungspraktiken durch die Nutzerinnen und Nutzer einzutreten, sondern auch für eine gesetzliche Einschränkung der Verwendung von Informationen über besonders schutzbedürftige Nutzergruppen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen sowie von Informationen über Vulnerabilitäten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz
am 19. Juni 2026 in Potsdam

TOP 49	Influencer-Marketing und Social Commerce ver- braucherfreundlich regulieren
Anlage(n)	-

Beschluss:

Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen zum schriftlichen Bericht des Bundes wie folgt Stellung:

1. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder nehmen den Bericht des Bundes zur Kenntnis.
2. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund in Ergänzung der VSMK-Beschlüsse 11/20, 28/20 und 14/21 aus den Jahren 2024 und 2025 zu prüfen, welche Qualifikationsanforderungen für die Vermittlung von Finanzwissen festzulegen sind, welche Offenlegungspflichten Finfluencerinnen und Finfluencern auferlegt werden sollten und wie die Regulierung für Finfluencerinnen und Finfluencer im Bund und auf europäischer Ebene fortentwickelt werden sollte.
3. Der Bund wird ferner gebeten, den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen zu ersuchen, zu den vorgenannten Aspekten unter Einbeziehung der Praktiken anderer europäischer Aufsichtsbehörden und der Befunde anderer Institutionen entsprechende Vorschläge zu entwickeln. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich wirtschaftlicher Verflechtungen und Interessen, Werbeeinnahmen sowie Sponsoring der Finfluencerinnen und Finfluencer, des Weiteren Anforderungen an die Kompetenz der Finfluencerinnen und Finfluencer wie Berufszugangsvoraussetzungen oder Fortbildungspflichten sowie ergänzende Regulierungen zur Verantwortung der Plattformen für Inhalts- und Qualitätskontrolle in den Blick genommen werden.

22. Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Juni 2026 in Potsdam

4. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder bitten den Bund dazu zur 23. VSMK schriftlich zu berichten.

Der Beschluss wurde einstimmig gefasst.

Arbeitspapier der

AG WV Projektgruppe Elementarschadenpflichtversicherung

Entwurf - Stand 13. Mai 2026 - Masterdokument

ENTWURF

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	3
II.	Zusammenfassung der Ergebnisse / Empfehlungen.....	4
III.	Wesentliche Aspekte für eine verbrauchergerechte Gestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung.....	7
1.	Allgemeines, Vorüberlegungen.....	7
2.	Träger der Versicherung.....	8
a)	Die Absicherung gegen Elementarrisiken in der bisherigen Praxis	8
b)	Privatversicherungswirtschaft.....	9
c)	Öffentlich-rechtliche Modelle	10
d)	Mischformen	11
e)	Zwischenergebnis.....	12
3.	Anwendungsbereich	13
a)	Sachlicher Anwendungsbereich / Nutzungsart	13
b)	Beschränkung auf Wohngebäude in oder außerhalb von Risikogebieten.....	13
c)	Natürliche und juristische Personen als Eigentümer von Wohngebäuden	14
d)	Mieter	15
e)	Fazit.....	15
4.	Umfang des Versicherungsschutzes – abgedeckte Schadensereignisse	15
a)	Mindestumfang der versicherten Risiken	15
b)	Allgefahrenversicherung oder Positivliste spezifischer Elementargefahren	17
c)	Änderungsbedarf in Bezug auf § 25 VVG	17
d)	Zwischenergebnis.....	17
5.	Umfang / Begrenzung der Leistungspflicht der Versicherer	17
a)	Selbstbehalte.....	18
b)	Obergrenze / Stop-Loss-Mechanismus	20
c)	Gebäudewert und sachlicher Umfang sonstiger Leistungen.....	21
d)	Zwischenfazit / Fragen	23
6.	Prämienkalkulation und Prämiengestaltung	23
a)	Vorüberlegungen und rechtliche Fragestellungen	23
b)	Einschätzung der Prämienhöhe und des Regulierungsbedarfs	24
c)	Risikobasierte Prämienkalkulation	24
d)	Das französische Modell – Kombination aus risikobasiertem Beitragsanteil und prozentualem Aufschlag für Naturkatastrophen	25
e)	„Basistarif“ oder andere Maßnahmen zur Versicherung von Altbestand in hochgefährdeten Lagen	26
f)	Prävention als Mittel zur Prämiensenkung.....	26
g)	Beitragsänderungen bei Umstellung von Bestandsverträgen sowie künftige Prämienanpassungen	28
h)	Anforderungen und Schlussfolgerungen aus Verbraucherschutzsicht	29

AG WV Projektgruppe Elementarschadenpflichtversicherung

i)	Zwischenfazit / Kernfragen.....	30
7.	Regelung der Versicherungspflicht und vertragsrechtliche Mechanismen.....	30
a)	Einführung.....	30
b)	Regelung des verpflichtenden Elements.....	31
c)	Rechtstechnische Umsetzung	32
d)	Opt-out.....	33
e)	Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen.....	34
8.	Notwendige Regulierung von Versicherungsbedingungen und sonstigen vertragsrelevanten Sachverhalten	34
a)	Obliegenheiten.....	35
b)	Reglementierung der Kündigungsmöglichkeiten zur Gewährleistung eines flächendeckenden und ununterbrochenen Versicherungsschutzes	37
c)	Folgen eines Verstoßes gegen das Verbot der Gefahrerhöhung	38
d)	Folgen bei Nichtzahlung der Prämie	39
e)	Normative Verankerung	40
f)	Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen.....	40
9.	Transparenz und notwendige Informationen der Versicherten / Gebäudeeigentümer	40
a)	Vorvertraglich notwendige Informationen der Versicherten / Gebäudeeigentümer	41
b)	Offenlegung der Risikoklassenzuordnung	41
c)	Hervorgehobener Informationsbedarf.....	41
d)	Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen.....	42
10.	Besonderheiten in der Schadensregulierung	42
a)	Verbesserung der Feststellung einer Leistungspflicht.....	42
b)	Etablierung von Soforthilfen	43
11.	Umlage auf Nebenkostenabrechnung.....	44
12.	Sicherstellung der Einhaltung der Versicherungspflicht.....	45
a)	Öffentlich-rechtliche Sanktionen gegen Versicherer.....	45
b)	Zivilrechtliche Sanktionen gegen Versicherer	46
c)	Sanktionierung des unversicherten Eigentümers bei einer Ausgestaltung als Pflichtversicherung ...	46
d)	Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen:.....	46
IV.	Umsetzung der Anforderungen an eine verbrauchergerechte Ausgestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung – Empfehlungen zur Gesetzgebung	46

I. Einleitung

Seit Jahren wird auf die Notwendigkeit einer besseren Absicherung von Gebäudeeigentümern gegen Schäden aufgrund von extremen Wetterereignissen hingewiesen. So forderte beispielsweise der Bundesrat in seiner 1045. Sitzung am 14. Juni 2024 mit Beschluss die Bundesregierung auf, „nunmehr

unverzüglich einen geeigneten Vorschlag zur Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung gegen Elementarschäden zu unterbreiten.“ In der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 22. bis 24. Oktober 2025 in Mainz wurde die Bundesregierung aufgefordert, *„eine bundesgesetzliche Pflichtversicherung für Elementarschäden einzuführen.“* Auch die VSMK hat sich unter anderem im Rahmen ihrer 20. Sitzung im Juni 2024 für eine verpflichtende Elementarschadenversicherung ausgesprochen und die Thematik beim Verbändegespräch am 17. Oktober 2024 in Berlin vertieft.

Hintergrund der Forderungen nach einer besseren Absicherung gegen Elementarrisiken waren verschiedene Hochwasserereignisse wie beispielsweise die Elbehochwasser 2002 und 2013, die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021 oder das Pfingsthochwasser 2024 in Süddeutschland, bei denen nicht nur die Versicherungsunternehmen, sondern vor allem auch Bund und Länder Zahlungen in Milliardenhöhe an betroffene Gebäudeeigentümer leisteten. Im Mittelpunkt steht dabei das Problem, dass der Staat sich aufgrund einer politisch-moralischen Verantwortung zu finanziellen Hilfsleistungen verpflichtet sieht, auch wenn die Gebäudeeigentümer grundsätzlich durch Abschluss einer entsprechenden Versicherung sowie ggf. bauliche Maßnahmen selbst Vorsorge hätten treffen können. Zugleich werden diejenigen Gebäudeeigentümer doppelt belastet, die sich gegen Elementarrisiken versichern, aber mit ihren Steuerbeiträgen für diejenigen aufkommen müssen, die die Vorsorge unterlassen haben.

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 5. Mai 2025 enthält u.a. die Zielsetzung, dass *„im Neugeschäft die Wohngebäudeversicherung nur noch mit Elementarschadenabsicherung angeboten wird, und im Bestandsgeschäft sämtliche Wohngebäudeversicherungen zu einem Stichtag um eine Elementarschadenversicherung erweitert werden“.*

Die Bundesregierung hat zügig die Vorbereitungen für eine Umsetzung der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag begonnen. Parallel dazu hat der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) eine Projektgruppe eingesetzt, deren Studie für eine flächendeckende Elementarschadenversicherung am 13. März 2026 veröffentlicht wurde.

Gesetzgeberische Maßnahmen zur Schaffung einer flächendeckenden Absicherung von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken können erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Versicherungsverhältnisse und damit die Belange der Verbraucher haben. Dabei spielt die Systementscheidung, d.h. ob eine echte Versicherungspflicht, eine Angebotspflicht mit zwingender Verknüpfung von Gebäude- und Elementarschadenversicherung oder ein anderer Ansatz gewählt wird, eine sehr wesentliche Rolle. Zugleich gibt es eine Vielzahl von Aspekten, die unabhängig von der Systementscheidung berücksichtigt werden müssen, um faire und bezahlbare Bedingungen bei einer flächendeckenden Absicherung gegen Elementarrisiken zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund hat die AG WV mit Umlaufbeschluss vom September 2025 die befristete Einrichtung einer Projektgruppe beschlossen, die bis Frühjahr 2026 Eckpunkte für eine verbrauchergerichte Umsetzung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung erarbeiten sollte. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis der Arbeit dieser Projektgruppe, die neben xxxx Sitzungen auch eine Expertenanhörung mit Vertretern maßgeblicher Interessengruppen sowie der Versicherungs- und Rechtswissenschaft durchgeführt hat. An der Projektgruppe mitgewirkt haben die Länder BW (teilweise), NW, SH, SL (teilweise), SN und BY (Vorsitz).

II. Zusammenfassung der Ergebnisse / Empfehlungen

Die Projektgruppe hat unter Einbeziehung zahlreicher Veröffentlichungen und Expertenmeinungen zunächst verschiedene strukturelle Möglichkeiten zur Einführung einer flächendeckenden Elementarschadenabsicherung untersucht und sich dann der Frage zugewandt, welche Regulierungen in Bezug auf das Versicherungsvertragsverhältnis notwendig sind, um einen bezahlbaren Zugang der Gebäudeeigentümer zum notwendigen Versicherungsschutz zu gewährleisten. Da die Projektgruppe nicht über

konkrete Zahlen und versicherungs-mathematische Kalkulationen verfügt¹, beruhen bestimmte Annahmen auf Auswertungen verfügbarer Quellen und eigenen Einschätzungen. Die Ausführungen in diesem Bericht sind daher insbesondere als eine Bestandsaufnahme und Diskussionsgrundlage für die weiteren gesetzgeberischen Überlegungen zu verstehen, nicht jedoch als abschließende verbraucherpolitische Forderungen. Die Ergebnisse der Arbeit der Projektgruppe stellen sich zusammengefasst wie folgt dar:

In struktureller Hinsicht sähe die Projektgruppe Vorteile, wenn Elementarrisiken bei einem öffentlich-rechtlichen Träger gebündelt versichert würden, da damit ein größtmögliches Haftungskapital geschaffen würde, gleiche Versicherungsbedingungen gewährleistet wären und Kosten gering gehalten werden könnten. Allerdings stehen dem derzeit die Vorgaben von Solvency-II zur Abschaffung staatlicher Versicherungsmonopole sowie die Grundrechtsgarantien aus Art. 12 und 14 GG entgegen, solange man kein Marktversagen annehmen kann. Auch ist zu berücksichtigen, dass auf staatlicher Seite keine Strukturen und Kompetenzen zum Betrieb von Gebäudeversicherungen vorhanden sind. Gleichwohl wäre zu erwägen, dass der Staat neben den privaten Anbietern ein eigenes, attraktives Produkt zur Gebäudeversicherung mit Elementarschadenabdeckung auflegt (Konkurrenzmodell). Dies könnte u.a. den Regulierungsbedarf in Bezug auf das Versicherungsvertragsverhältnis reduzieren, wodurch zugleich die Gefahr von Verfassungsbeschwerden gemindert würde.

Die Maßnahmen zur flächendeckenden Absicherung gegen Elementarrisiken sollten für alle Wohngebäude einschließlich gemischt-genutzter Gebäude gelten. Aus Sicht der Projektgruppe ist dabei nach dem Vorbild von Frankreich und Großbritannien ein möglichst umfassender Versicherungsschutz anzustreben, um die Akzeptanz der Versicherten für die Absicherung zu fördern, das Vertrauen in eine effektive Absicherung nicht zu enttäuschen und Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Daher sollte der Versicherungsschutz auch Schäden durch starkregenbedingten Grundwasseranstieg sowie – gegebenenfalls nach einer Übergangsfrist – auch Schäden durch Sturmfluten einschließen.

Auf Grund der Beispiele aus anderen europäischen Ländern sowie des Modellvorschlags des GDV zur künftigen Elementarschadenversicherung geht die Projektgruppe davon aus, dass ein tragfähiges flächendeckendes System zur Absicherung von Elementarschäden in Deutschland realisierbar ist, das auch Gebäude in stärker von Hochwasser gefährdeten Lagen einschließt. Zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Versicherungsunternehmen wird eine Bildung von Haftungspools als notwendig erachtet, wobei aus Sicht der Projektgruppe eine Einbeziehung aller Versicherungsverträge in den Haftungspool möglicherweise Vorteile gegenüber dem britischen Modell haben könnte, bei dem lediglich Versicherungsverträge zu Gebäuden in besonderen Risikolagen an eine spezielle Rückversicherungseinrichtung ausgelagert werden. Auch erscheint es nachvollziehbar, dass die Versicherer nur bis zu einer bestimmten Gesamtschadenssumme (z.B. 35 Mrd. Euro) leisten können (Stop-Loss), darüber hinaus ggf. der Staat als Rückversicherer oder Garantiegeber eintritt und im schlimmsten Fall die betroffenen Versicherten eine anteilige Kürzung der Versicherungsleistungen hinnehmen müssen.

Eine der zentralen Fragen, wieviel eine flächendeckende Absicherung von Wohngebäuden gegen Elementarrisiken in Deutschland effektiv in ihrer Gesamtheit kosten wird und welche Auswirkungen sich auf die einzelnen Gebäudeeigentümer ergeben, muss unbeantwortet bleiben. Zum einen liegen hierzu keine veröffentlichten Zahlen vor, zum anderen zeigen Marktanalysen erhebliche Unterschiede bei den Prämien und der Risikokalkulation der einzelnen Anbieter von Gebäudeversicherungen. Abgesehen von meteorologischen Unwägbarkeiten können auch weitere Rahmenbedingungen wie die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen, Selbstbehalte oder Schwankungen bei Rückversicherungskosten eine Rolle spielen.

¹ So auch die vom SVRV eingesetzte Projektgruppe, siehe S. 17 f. der Studie 2026

Die Projektgruppe geht gleichwohl davon aus, dass ein umfassender Versicherungsschutz zu bezahlbaren Bedingungen grundsätzlich für alle Wohngebäude unter Einschluss der besonders gefährdeten Lagen erreichbar ist. Voraussetzung ist aus Sicht der Projektgruppe allerdings, dass die Prämienunterschiede zwischen Gebäuden in weniger gefährdeten Gebieten und Gebäuden in der höchsten Risikoklasse begrenzt werden (z.B. maximale Spreizung von 35 %). Zugleich sollte der Gesetzgeber auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Risikoeinstufungen nach einheitlichen Kriterien erfolgen und nachvollziehbar sind. Staatliche Zuschüsse zu den Versicherungsbeiträgen sollten aus Sicht der Projektgruppe grundsätzlich nur im Ausnahmefall, d.h. zur Vermeidung oder zum Ausgleich von Bedürftigkeit im Sinne des SGB XII gewährt werden.

Anreize für Präventionsmaßnahmen der Gebäudeeigentümer, die zur Schadensvermeidung und -minderung beitragen können, können durch Prämienermäßigungen geschaffen werden. Präventionsmaßnahmen können auch als Obliegenheiten im Versicherungsvertrag vereinbart werden. Beide Möglichkeiten sowie ein Hochwasser- oder Naturgefahrengebäudeausweis, in dem individuell die Gefährdungslage und notwendige Präventionsmaßnahmen festgehalten werden, sollten freiwillig bleiben, wobei staatliche Zuschüsse in Erwägung zu ziehen wären. Aus Sicht der Projektgruppe sollte zum Schutz der Versicherten vor Überforderung und nachteiligen Folgen geregelt werden, dass insbesondere im Falle von vertraglichen Obliegenheiten die Präventionsmaßnahmen nicht über den Stand der Technik hinausgehen, sie sich in ein übergeordnetes Präventionskonzept einfügen müssen und die Versicherten jährlich an sie erinnert werden. Außerdem sieht die Projektgruppe Diskussionsbedarf im Hinblick auf eine mögliche Begrenzung von Leistungsausschlüssen, wenn Versicherte die Präventionsmaßnahmen beispielsweise aus finanziellen Gründen nicht rechtzeitig umsetzen konnten und damit den Verlust jeglicher Ansprüche riskieren.

Selbstbehalte können zur Stärkung der Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümer beitragen und werden daher als sinnvoll erachtet, auch wenn ihre prämiensenkende Wirkung nur begrenzt erscheint. Aus Sicht der Projektgruppe sollte der Gesetzgeber zur Vermeidung von nicht abgesicherten existenzbedrohenden Schäden gesetzliche Obergrenzen bezogen auf Wohneinheiten festlegen. Bei einer Integration der Elementarschadenversicherung in die Gebäudeversicherung ist zudem darauf zu achten, dass der Versicherungsschutz bezüglich herkömmlicher Risiken nicht entwertet wird. Daher sollte eine prozentuale Obergrenze des Selbstbehalts (beispielsweise 5 %) auf den Schaden bezogen und mit einem absoluten Höchstbetrag (z.B. 25.000 Euro) kombiniert werden, wobei der jeweils niedrigere Wert gilt.

Um das Ziel einer flächendeckenden Absicherung gegen Elementarschäden zu bezahlbaren Bedingungen zu erreichen, stellt aus Sicht der Projektgruppe eine Versicherungspflicht die klarste und einfachste Lösung dar. In ihrer Wirkung ähnlich ist eine zwingende Verbindung der Gebäudeversicherung mit der Elementarschadenversicherung dergestalt, dass sich Gebäudeeigentümer nur zwischen einer vollständigen Absicherung oder einem Verzicht auf jegliche Gebäudeversicherung entscheiden können. Ein Wahlrecht der Versicherten zwischen Gebäudeversicherung mit und ohne Elementarschadenabsicherung (Opt-out) würde voraussichtlich dazu führen, dass sich eine erhebliche Zahl von Gebäudeeigentümern weiterhin nicht gegen Elementarrisiken absichern würde, was im Ergebnis zu einer stärkeren Belastung derjenigen führen würde, die solidarisch für die individuelle und kollektive Risikovorsorge zahlen. Trotz der möglichen Mehrbelastungen für einzelne Gebäudeeigentümer sieht die Projektgruppe mehrheitlich ein Opt-out als nicht zielführend an. Dessen ungeachtet muss bei einer Umstellung einer Bestandsversicherung ohne Elementarschadenschutz auf eine umfassende Versicherung auf die Belange der Versicherten Rücksicht genommen werden. Nicht zuletzt mit Blick auf Gestaltungsmöglichkeiten wie beispielsweise Selbstbehalte oder einen Wechsel des Versicherungsunternehmens sollte eine ausreichende Prüffrist (z.B. drei Monate) mit Widerspruchsmöglichkeit sowie ein Angebot zur individuellen Beratung gesetzlich vorgesehen werden. Für die besondere Situation von Wohnungseigentümergeinschaften sollte durch entsprechende Regelungen im Wohnungseigentumsgesetz (WEG)

sichergestellt werden, dass ein etwaiges Opt-out oder ein Widerspruch allenfalls mit einer doppelt qualifizierten Mehrheit möglich sind.

Neben den bereits zuvor angesprochenen Regulierungen zu Präventionsmaßnahmen des Gebäudeeigentümers sieht die Projektgruppe die Notwendigkeit, auch weitere Vorschriften des Versicherungsvertragsgesetzes anzupassen bzw. entsprechende Sonderregelungen für die Elementarschadenversicherung zu schaffen. Unter anderem müsste das Kündigungsrecht der Versicherer wie in der privaten Krankenversicherung weitgehend eingeschränkt und auf den Fall des Prämienverzugs beschränkt werden. Gefahrerhöhungen aufgrund von Umständen außerhalb der Einflussmöglichkeit des Versicherten (§ 23 Abs. 3 VVG) sollten allenfalls zu Prämienanpassungen berechtigen, im Übrigen aber ohne Folgen für das Versicherungsverhältnis bleiben. Bei grob fahrlässigen Obliegenheitsverletzungen sollte aus Sicht der Projektgruppe eine prozentuale Begrenzung des Leistungsausschlusses erwogen werden, um dem existenzsichernden Zweck der Elementarschadenversicherung Rechnung zu tragen, ohne dabei jedoch die Gebäudeeigentümer aus ihrer Eigenverantwortung für notwendige und zumutbare Präventionsmaßnahmen zu entlassen.

Die Projektgruppe hält eine Weiterentwicklung der Informationspflichten für notwendig. Zum einen sollten die Versicherten zur Stärkung der Prävention und Vermeidung erheblicher nachteiliger Folgen jährlich über ihre Obliegenheiten informiert werden. Zum anderen müssen die Prämienkalkulation, die ihr zugrundeliegenden Kriterien und prämienvirksame Vertragselemente in einer Weise offengelegt werden, dass sie nachvollziehbar sind und auch Anreize zur Prävention setzen.

Ob und inwieweit eine flächendeckende Elementarschadenversicherung zu spürbaren Mehrbelastungen von Mietern führen wird, auf die nach geltender Rechtslage die Aufwendungen für Gebäudeversicherungen umgelegt werden können, kann die Projektgruppe mangels konkreter Zahlen nicht zuverlässig einschätzen. Die zu erwartenden gesetzlichen Neuregelungen könnten zum Anlass genommen werden, Alternativen zur bisherigen Lastenverteilung zu prüfen. Aus Sicht der Projektgruppe kann die Absicherung gegen Elementarrisiken den Belangen sowohl der Eigentümer als auch der Mieter dienen. Letztere würden zusätzlich davon profitieren, wenn sie im Schadensfall ein eigenes Bezugsrecht auf Soforthilfen beispielsweise für eine übergangsweise Notunterbringung erhielten.

Primäres Sanktionsmittel zur Begleitung einer Versicherungs- oder Angebotspflicht stellt aus Sicht der Projektgruppe die Pflicht zur Versicherungsleistung im Schadensfall bzw. das Ausbleiben der Versicherungsleistung dar. Wenn der Versicherer entgegen seiner gesetzlichen Verpflichtung eine Gebäudeversicherung ohne den notwendigen Elementarrisikenschutz anbietet oder (bei Bestandsverträgen) fortführt, sollte er im Schadensfall zur Leistung verpflichtet sein. Wer sich als Gebäudeeigentümer der Versicherungspflicht entzieht, hat keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen im Schadensfall. Ergänzend könnte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht im Rahmen der Missstandsaufsicht tätig werden und bei Erweiterung der Bußgeldtatbestände (z.B. durch Aufnahme eines Verstoßes gegen vollziehbare Anordnungen nach § 298 VAG in § 332 VAG) auch zu Bußgeldsanktionen ermächtigt werden.

III. Wesentliche Aspekte für eine verbrauchergerechte Gestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung

1. Allgemeines, Vorüberlegungen

Der neue gesetzliche Rahmen für eine flächendeckende Absicherung gegen Elementarschäden sollte so ausgestaltet sein, dass die Belange der Versicherten bestmöglich berücksichtigt sind. Für die Projektgruppe und ihre Schlussfolgerungen spielten dabei insbesondere folgende Leit motive und Kriterien

eine Rolle: flächendeckende Absicherung gegen Elementarschäden zu bezahlbaren Bedingungen, Tragfähigkeit des Versicherungssystems, Vermeidung von Marktversagen, Gleichbehandlung, Risikoadäquanz, Solidarprinzip, Einfachheit, Transparenz, Prävention, Vermögensschutz, faire Vertragsbedingungen. Neben den Versicherten wurden auch die Belange der Mieter einbezogen, auf die nach geltendem Recht die Kosten von Gebäudeversicherungen einschließlich der Abdeckung von Elementarrisiken umgelegt werden können.

2. Träger der Versicherung

Die Projektgruppe hat sich mit der Frage befasst, in welcher Trägerschaft eine verpflichtende Elementarschadenversicherung eingerichtet werden kann und welche Vor- und Nachteile bei den jeweiligen Modellen, d.h. einer privatwirtschaftlichen, öffentlich-rechtlichen oder gemischten Trägerschaft bestehen. Verknüpft ist damit auch die Frage, ob bei einem privatwirtschaftlichen Modell eine Verbindung der Versicherungsunternehmen beispielsweise in Bezug auf eine kollektive Ausfallsicherung oder andere kollektive Elemente sinnvoll oder gar notwendig sein kann.

a) Die Absicherung gegen Elementarrisiken in der bisherigen Praxis

In Deutschland und Europa waren und sind sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatwirtschaftliche Systeme der Elementarschadenversicherung anzutreffen. Hervorzuheben ist, dass bei allen flächendeckenden Systemen eine staatliche Komponente enthalten ist, sei es als Träger der Versicherung, sei es als Rückversicherer.

In der **Bundesrepublik Deutschland** wurde das Feuerrisiko bis zum 01. Juli 1994 im Rahmen einer Pflichtversicherung durch zwölf staatliche Monopolversicherer der verschiedenen Bundesländer abgedeckt. Zwei dieser Monopolversicherungen, nämlich die Badische Gebäudeversicherung wie auch die Württembergische Gebäudebrandversicherung, deckten auch in umfassender Weise Elementargefahren ab. Im Zuge der Umsetzung der Dritten EU-Richtlinie Schadenversicherung hat Deutschland diese Versicherungsmonopole per 1. Juli 1994 aufgehoben. In Wohngebäude-, wie auch Haushaltversicherungen der **DDR**, die seinerzeit bei der Staatlichen Versicherung geführt wurden, waren Elementarschäden regelmäßig automatisch mitversichert. Diese Verträge wurden 1990 von der Allianz Versicherung übernommen und existieren zum Teil noch heute.

Derzeit gibt es in Deutschland keine gesetzliche Pflicht zum Abschluss einer Wohngebäude- und Elementarschadenversicherung. Das Angebot von entsprechenden Versicherungen liegt in der Hand von privaten Versicherungsunternehmen, die – wie auch die Gebäudeeigentümer selbst – in der Entscheidung über das Ob und das Wie der Versicherung von Elementarschäden grundsätzlich frei sind. Die Versicherungsquote in Deutschland liegt derzeit bei rund **57 %**. Bei Gebäuden in risikoreicheren Gebieten (Gefährdungszonen ZÜRS 3 und ZÜRS 4) sowie nach Schadensereignissen haben Verbraucher auch Schwierigkeiten, überhaupt Versicherungsschutz zu bezahlbaren Bedingungen zu erhalten. Wenn kein Versicherungsschutz vorhanden ist, sind Betroffene im Schadensfall auf Staatshilfen angewiesen, auf die kein Rechtsanspruch besteht und die üblicherweise nur bei Großschadensereignissen gewährt werden.

In der **Schweiz** besteht in den meisten Kantonen eine Pflicht zur Absicherung gegen Elementarschäden bei der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV), die mehr als 80 Prozent der Gebäude in der Schweiz erfasst. Der Interkantonale Rückversicherungsverband (IRV) übernimmt dabei die Rückversicherungsdeckung. Im Fall von außerordentlich hohen Schäden kommt es zu einer solidarischen Risikoteilung zwischen den KGV und dem IRV. Die verbleibenden knapp 20 Prozent der Gebäude sind dagegen bei privaten Unternehmen versichert, die zur Absicherung und zum Ausgleich der Risiken entsprechend den jeweiligen Marktanteilen einen Schadenspool (ES-Pool) eingerichtet haben.

In **Frankreich** besteht mit dem sog. "CatNat-System" seit 1982 eine gesetzlich geregelte Verknüpfung von Sachversicherungen mit der Absicherung gegen Elementarschäden. Der Versicherungsvertrag wird

dabei zwar mit privaten Versicherungsunternehmen geschlossen, jedoch bietet die Caisse centrale de réassurance (CCR), ein vom Staat in Privatrechtsform betriebenes Unternehmen, nach einem zweigestuftem System bei Naturkatastrophen Rückversicherungsschutz („Quotenvertrag“ für Naturkatastrophen von geringem bis mittleren Ausmaß und Stop-Loss-Vertrag für schwere Naturkatastrophen). Der Prämienanteil für die Absicherung gegen Naturkatastrophen ist gesetzlich geregelt und beträgt derzeit 20% der für die Basisabsicherung des Gebäudes kalkulierten Prämie.

In **Spanien** sind Elementarschäden durch eine gesetzlich vorgeschriebene Rückversicherungsgesellschaft, den „Consortio de Compensación de Seguros“, für eine geringe Prämie mitversichert. Voraussetzung für den Versicherungsschutz ist eine Basis-Versicherung für Haus, Wohnung oder Auto. Der Consortio verfügt notfalls über eine Staatsgarantie, sollte er nicht in der Lage sein, alle Versicherungsleistungen zu erbringen.

In **England** werden Wohngebäudeversicherungen mit Elementarschadenschutz über Erstversicherer angeboten. Liegen die Risiken in besonders hochwassergefährdeten Gebieten, können diese Versicherer das Risiko bei einem speziellen Rückversicherer (Flood Re) rückversichern. Dafür wird ein Rückversicherungspool gebildet, an den die Erstversicherer Pflichtabgaben leisten müssen. Von Flood Re werden nur die Risiken für Gebäude übernommen, die vor dem 01.01.2009 errichtet wurden. Das System hat temporären Charakter. Es wurde 2016 eingerichtet. Mit „Flood Re“ soll nach Worten der EU-Kommission „ein auf dem britischen Sachversicherung-Markt in bestimmten Bereichen bestehendes Marktversagen“ dadurch behoben werden. Es soll 2039 wieder abgeschafft werden.

In **Italien** besteht seit März 2025 für Unternehmen die Pflicht, sich gegen Naturkatastrophen zu versichern.

In **Österreich** wird ebenfalls über die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden nachgedacht, nachdem der Rechnungshof im Oktober 2025 eine solche gefordert hat. Die Bundesregierung soll ein Versicherungsmodell zur Abdeckung entsprechender Schäden entwickeln, „das angemessene Entschädigungen und zumutbare Selbstbehalte vorsieht“.

b) Privatversicherungswirtschaft

Als Träger der obligatorischen Elementarschadensversicherung kommen alle Versicherungsunternehmen (unter Einschluss öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten, § 8 Abs. 2 VAG) in Betracht, denen die zuständige Aufsichtsbehörde die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb (§ 8 Abs. 1 VAG) für eine der in Anlage 1 zum VAG genannten Sparten (§ 10 Abs. 2 S. 1 VAG) erteilt hat. Allerdings wird man die Betrachtung (und gesetzgeberische Regelungen) auf diejenigen Versicherungsunternehmen eingrenzen, die zur Versicherung von (Wohn-)Gebäuden gegen Schäden im Sinne des Anhangs I Nr. 8 und 9 zum VAG befugt sind.

(1) Gründe / Vorteile:

Gebäudeversicherung und Elementarschadenversicherung (ggf. gemeinsam) werden bereits angeboten und können als solche ohne den Aufbau völlig neuer Strukturen weiterentwickelt werden. Solange kein Marktversagen feststellbar ist, dürfte ein Ausschluss privater Anbieter verfassungsrechtlich problematisch sein (näher hierzu nachfolgend unter c)). Auch lassen die bisherigen Befassungen des Bundes und der Länder nicht erkennen, dass ein staatliches Versicherungsmodell trotz erkennbarer Vorteile in Erwägung gezogen würde.

(2) Grenzen und Nachteile:

Verfassungsrecht steht einer Versicherungspflicht nicht grundsätzlich entgegen, wie bereits in mehreren Untersuchungen geklärt wurde². In diesem Abschnitt sind vor allem die Grundrechtseingriffe gegenüber den Unternehmen aufgrund der (auch bei einer Angebotslösung) zwangsläufigen Einschränkungen der Vertragsfreiheit in den Blick zu nehmen. Der Eingriff in die durch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) geschützte Vertrags- und Dispositionsfreiheit der Versicherungsunternehmen lässt sich rechtfertigen, wenn hinreichende Sicherungsmechanismen gegen eine kalkulatorische Unterdeckung getroffen werden. Die gesetzlichen Vorgaben müssen daher so ausgestaltet sein, dass eine Globaläquivalenz zwischen der Gesamtheit der Prämieinnahmen und der durch diese versicherten Risiken privatwirtschaftlich möglich ist.

Nachteil einer privatwirtschaftlichen Lösung könnte die fehlende Einheitlichkeit der Versicherungsverträge sein. Gerade in Gefährdungslagen könnte – ohne ergänzende Regulierungen – zudem das Kostenrisiko für Wohneigentümer (und ggf. auch Mieter) steigen.³ In jedem Fall bedarf ein privatwirtschaftliches Modell, wie in den Unterkapiteln III.6 ff. näher dargelegt wird, umfangreicher Regulierungen, um allen Wohngebäudeeigentümern einen bezahlbaren Zugang zum Versicherungsschutz zu ermöglichen sowie faire und passende Rahmenbedingungen (z.B. in Bezug auf Obliegenheiten und Kündigungsrechte) zu gewährleisten⁴.

Ein typisches Merkmal privater Versicherungsmodelle ist außerdem das Nebeneinander mehrerer kleinerer Risikokollektive. Im Vergleich zu einem Monopolversicherer besteht eine erhöhte Gefahr der Überforderung einzelner Versicherungsunternehmen, u.a. weil es im Schadensfall keinen Ausgleich unter den Versicherungsunternehmen gibt. Um dieser Gefahr zu begegnen sowie einen etwaigen Stop-Loss-Mechanismus zu installieren, bei dem ein Dritter (der Staat oder ein Rückversicherer) die eine bestimmte Obergrenze übersteigenden Schäden übernimmt, bedarf es kollektiver Mechanismen (z.B. Pool-Lösung), die wiederum mit einem Mehraufwand verbunden sind. Auch die Gefahr eines Marktversagens nach Einführung einer solchen Pflicht kann nicht völlig ausgeschlossen werden⁵. Zudem haben die Versicherer bezüglich der öffentlich-rechtlichen Präventionsplanung und Bauleitplanung (jedenfalls bislang) keine Mitwirkungsrechte.

c) Öffentlich-rechtliche Modelle

(1) *Versicherung bei einer Anstalt öffentlichen Rechts (Versicherungsmonopol)*

Wie die früheren Monopolversicherungen in den deutschen Ländern und die kantonale Gebäudeversicherung in der Schweiz zeigen, ist eine verpflichtende Absicherung von Elementarrisiken (ggf. als

² Kingreen, Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht. Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin 2022; ders., Verfassungsfragen einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden, NVwZ 2022, 585 (604 f.).

³ Vgl. etwa die Stellungnahmen des GDV zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Elementarschadenversicherung fit für die Zukunft machen“, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/992446/Stellungnahme-Kaefer-Rohrbach_GDV.pdf sowie von Brand, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/992952/Stellungnahme-Brand.pdf>

⁴ so auch der Bund der Versicherten (BdV) in seiner schriftlichen Stellungnahme ggü. der Projektgruppe

⁵ Denkbar wäre auch, dass sich kleinere oder auf bestimmte Risiken spezialisierte Versicherungsunternehmen aus dem Markt zurückziehen. Mit Blick auf Art. 12 und 14 GG kann es geboten sein, die Tragfähigkeit der Unternehmen durch einen Haftungspool sowie einen Rückversicherungsmechanismus für den Fall eines größeren Schadensereignisses zu unterstützen.

umfassende, auch Feuergefahren einschließende Gebäudeversicherung) bei einem öffentlich-rechtlichen Träger, beispielsweise einer Anstalt des öffentlichen Rechts, grundsätzlich denkbar. Dabei ist eine Ausgestaltung als Versicherungsmonopol naheliegend, jedoch wäre (zumindest theoretisch) auch ein Nebeneinander von staatlicher Versicherung und privaten Anbietern möglich („Konkurrenzmodell“ – siehe unten bb)).

i) Gründe / Vorteile:

Für ein staatliches Versicherungsmonopol spräche insbesondere, dass ein größtmögliches Haftungskapital in einer Hand geschaffen würde und der Zugang aller Gebäudeeigentümer zum notwendigen Versicherungsschutz unter gleichen und fairen Bedingungen gewährleistet wäre. Zudem würden die Ausfallrisiken, die vor allem bei kleineren Versicherungsunternehmen oder einer überproportionalen Betroffenheit bei einem Schadensereignis (bspw. aufgrund einer starken regionalen Konzentration) vermieden. Hervorzuheben ist weiter, dass eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft die Verwendung von Versicherungsbeiträgen für staatliche Präventionsmaßnahmen erleichtert und sie sich jedenfalls in der Vergangenheit als kostengünstige Lösung bewährt hat.

ii) Grenzen und Nachteile:

Art. 188 der Richtlinie 2009/138/EG (Solvency-II) und Art. 3 der Vorgänger-Richtlinie 92/49/EWG zielen auf eine Abschaffung staatlicher Monopolversicherungen ab und stehen daher einer Wiedereinführung staatlicher Monopolversicherungen in Deutschland grundsätzlich entgegen. Die Argumentation, dass es sich bei einer staatlichen Gebäudeversicherung wegen der existentiellen Bedeutung des Erhalts von Wohnraum um eine Versicherung im Rahmen eines „gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit“ handle und sie daher dem Anwendungsbereich von Solvency-II entzogen sei, wird nur vereinzelt vertreten ([Quinto, Versicherungssysteme in Zeiten des Klimawandels, 2010.....](#)) und dürfte auch angesichts der ausdrücklichen Bezugnahme auf Gebäudeversicherungen in Art. 8 sowie Elementarrisiken in Anhang I Nr. 8 der Richtlinie nur schwer zu vertreten sein.

Hinzu kommt, dass bereits ein Markt an Elementarschadenversicherungen besteht und die Einführung eines staatlichen Versicherungsmonopols damit einen Eingriff in Grundrechte nach Art. 14 und Art. 12 Abs. 1 GG (Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie Berufsausübung) bedeuten würde. Dieser wäre wohl nur bei einem echten Marktversagen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

(2) **Konkurrenzmodell**

Aufgrund der aufgezeigten unions- und verfassungsrechtlichen Hürden erscheint die Rückkehr zu einem staatlichen Versicherungsmonopol im Bereich der Gebäude- und Elementarschadenversicherung kaum realistisch. Der Staat wäre jedoch nicht daran gehindert, mit einem eigenen Angebot einer umfassenden Gebäudeversicherung in Konkurrenz zur privaten Versicherungswirtschaft zu treten. Dies birgt, gerade wenn man der staatlich getragenen Elementarschadenversicherung die Funktion einer Auffangversicherung zuweist, zwar auf den ersten Blick die Gefahr der Kumulation „schlechter Risiken“. Allerdings ließe sich dies möglicherweise durch eine entsprechende Gestaltung der Beiträge steuern, zumal der Staat in jedem Fall durch die Beitragseinnahmen gegenüber der bisherigen Situation, in der im Schadensfall staatliche Zahlungen geleistet werden, entlastet würde. Notwendig wäre, anders als bei einem Versicherungsmonopol, die Schaffung eines Haftungspools, der bei einem größeren Schadensereignis für einen Ausgleich unter den betroffenen Versicherungsunternehmen sorgen kann.

d) **Mischformen**

(1) **Elementarschadenfonds der Länder mit teilweiser Finanzierung über**

Zusatzabgabe zur Grundsteuer

Der Bund der Versicherten (BdV) schlägt die Einrichtung von Elementarschadenfonds (Risikopools) auf Länderebene vor, die aus einer Zusatzabgabe zur Grundsteuer gespeist und von (in Vergabeverfahren ausgewählten) privaten Versicherungsunternehmen verwaltet werden. Von der Pflicht zur Einzahlung in die Risikopools befreit wären Gebäudeeigentümer, die eine ausreichende Absicherung gegen Elementarrisiken bei einer privaten Versicherung nachweisen können.

Aus Sicht der Projektgruppe bestehen bei diesem Modell einige Unklarheiten, vor allem hinsichtlich der Motivation privater Versicherungsunternehmen, sich um die Verwaltung des Risikopools zu bewerben. Vorteilhaft wäre allerdings, dass die Schadensabwicklung in erfahrene Hände gelegt würde und keine neuen Strukturen aufgebaut werden müssten.

(2) Staatliche Rückversicherung und staatlicher Ausfallfonds, evtl. französisches Modell

Das französische System der Elementarschadenabsicherung ist durch eine Mischung aus privater Versicherung und einer Rückversicherung in Privatrechtsform aber staatlicher Trägerschaft gekennzeichnet. Letztere übernimmt die Kosten bei Schadensereignissen, die aufgrund ihrer Seltenheit oder Dimension als Naturkatastrophen eingeordnet werden. Auch hier werden Vorteile gegenüber einer privatwirtschaftlichen Rückversicherungslösung wegen der geringeren Kosten sowie der leichteren Verknüpfung mit staatlichen Präventionsplanungen und entsprechenden Maßnahmen gesehen⁶. Nach Einschätzung der Projektgruppe kann gerade die Ausgestaltung der Rückversicherung ein wesentlicher Faktor für die Kosten der Elementarschadenversicherung sein. Die relativ niedrige Zusatzprämie für die Elementarschadenabsicherung im französischen CatNat-Modell basiert neben anderen Faktoren darauf, dass sich nahezu alle Erstversicherer an der staatlichen Rückversicherung beteiligen und diese zu günstigeren Konditionen anbieten kann als private Rückversicherer.

Auch der GDV spricht sich derzeit für ein Mischmodell aus, allerdings soll der Staat lediglich eine Ausfallhaftung übernehmen, wenn eine bestimmte Belastung des privaten Rückversicherers erreicht ist.

e) Zwischenergebnis

- Ein öffentlich-rechtliches Versicherungsmonopol, wie es in Deutschland bereits bestand, hätte erkennbare Vorteile insbesondere wegen der Schaffung eines größtmöglichen Haftungskapitals, gleicher Versicherungsbedingungen und geringer Kosten. Allerdings stehen dem derzeit die Vorgaben von Solvency-II zur Abschaffung staatlicher Versicherungsmonopole sowie die Grundrechtsgarantien aus Art. 12 und 14 GG entgegen, solange man kein Marktversagen annehmen kann.
- Aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten geht die Projektgruppe davon aus, dass die Elementarschadenversicherung auch bei Einführung einer Versicherungspflicht (und erst recht bei einer Angebotslösung) weiterhin im Wettbewerb von privaten Versicherungsunternehmen angeboten werden wird. Notwendig erscheinen hier aber mit Blick auf Stop-Loss-Regelungen und das Risiko der Überforderung einzelner Versicherer kollektive Mechanismen wie beispielsweise die Bildung eines Haftungspools.
- Sofern der Staat wie im französischen System selbst als Rückversicherer für Naturkatastrophen eintritt oder bei Überschreiten einer bestimmten Obergrenze wie ein Rückversicherer die

⁶ So werden beispielsweise Kapitalerträge direkt in Präventionsmaßnahmen investiert.

Schäden übernimmt (Stop-Loss-Regelung), handelt es sich um ein gemischtes Modell, das neben der privatwirtschaftlichen Absicherung auch ein staatliches Element enthält.

- Da zur Verwirklichung des Ziels einer flächendeckenden Absicherung gegen Elementarrisiken zu fairen und bezahlbaren Bedingungen in einem privatwirtschaftlichen Modell möglicherweise umfangreiche Regulierungen notwendig werden, wäre zu erwägen, ob der Staat neben den privaten Anbietern ein eigenes Produkt zur Gebäudeversicherung mit Elementarschadenabdeckung auflagt (Konkurrenzmodell). Dies könnte den Regulierungsbedarf reduzieren. Rechtliche Hindernisse wie Solvency-II oder Art. 12 und 14 GG stünden dem, da es sich nicht um staatliches Monopol handelt, nicht entgegen.

3. Anwendungsbereich

Neben der Frage der Trägerschaft hat sich die Projektgruppe damit auseinandergesetzt, wer Adressat der Versicherungspflicht sein sollte bzw. wie der persönliche und sachliche Anwendungsbereich definiert werden soll. Dabei ist unter Berücksichtigung der berührten Grundrechte (insbesondere Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 GG) sowie von Zweckmäßigkeitserwägungen die grundsätzliche Entscheidung zu treffen, ob neben Wohngebäuden auch Gewerbeimmobilien einbezogen werden sollen und ob Ausnahmen von der Versicherungspflicht zugelassen werden sollen.

a) Sachlicher Anwendungsbereich / Nutzungsart

Aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Verantwortung für Deutschland“, 21. Legislaturperiode, Punkt 3.2. Elementarschadenversicherung lässt sich ableiten, dass lediglich Wohngebäude im Rahmen einer Pflichtversicherung Versicherungsschutz gegen Elementarschäden erhalten sollen.

Bereits 2022 ist die Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der JuMiKo zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Ungleichbehandlung der Eigentümer von Wohngebäuden und der Eigentümer sonstiger Gebäude, insbesondere von Gewerbeimmobilien durch hinreichend sachliche Gründe gerechtfertigt ist. Der Gesetzgeber erachtet im Rahmen seines Gestaltungsermessens den Erhalt des Wohngebäudebestands als besonders schutzwürdig. Im Übrigen bestehen auch strukturelle Unterschiede hinsichtlich der versicherten Schäden und des Versicherungsangebots.

Gesamtgesellschaftlich und infrastrukturell betrachtet, ergibt es Sinn, grundsätzlich jedes Gebäude gegen Elementarschäden zu versichern (Wohngebäude, Gewerbe/Industrie, Staat). Dass dies im Rahmen einer Pflichtversicherung möglich ist, ist in der Schweiz zu sehen.

Aus Verbraucherschutzsicht liegt die Priorität auf dem Versicherungsschutz für Wohngebäude, weshalb die weiteren Betrachtungen unter dieser Prämisse fortgeführt werden. Für die Einbeziehung in die flächendeckende Elementarschadenversicherung soll es aber keinen Unterschied machen, ob die Wohngebäude ausschließlich zu Wohnzwecken oder auch teilweise zu anderen (z.B. gewerblichen) Zwecken genutzt werden (Mischnutzung). Auch soll mit Blick auf die hohe Bedeutung von Wohnraum nicht unterschieden werden zwischen selbstbewohnten und vermieteten Wohngebäuden.

b) Beschränkung auf Wohngebäude in oder außerhalb von Risikogebieten

Diskutiert wurde einerseits, die Versicherungspflicht auf Wohngebäude in besonders gefährdeten Gebieten zu beschränken. Grundgedanke einer solchen Regelung wäre die Absicherung der am stärksten gefährdeten Gruppe sicherzustellen und den Eingriff in Freiheitsgrundrechte (insb. Art. 2 I GG) der

Eigentümerinnen und Eigentümer nur dort vorzunehmen, wo es aufgrund der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts als zwingend erforderlich angesehen wird. Eine hinreichend klare und sachlich gerechtfertigte Abgrenzung wird jedoch nur schwer zu erreichen sein. Wenn man beispielsweise entsprechend dem Zonierungssystem der deutschen Versicherer „ZÜRS Geo“ die Hochwasser- bzw. Starkregengefährdungsklassen (HGK 1 - 4 bzw. SGK 1 - 3) zur Abgrenzung heranzöge, wäre nicht ausreichend berücksichtigt, dass kurzer Starkregen überall auftreten kann und sich extreme Wetterereignisse in Zukunft häufen werden. Darüber weist der Bericht der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der JuMiko zu Recht darauf hin, dass ein sehr großer Teil der Schäden durch das Hochwasser 2021 in den am geringsten gefährdeten ZÜRS-Zonen der Gefährdungsklassen 1 und 2 lag (vgl. Bericht, JuMiKo 2022 S. 36 f., 48 und Anlage 1 Seite 10 f.). Ein anderweitiges System der Abgrenzung „besonders gefährdeter Gebiete“ zu finden, stellt sich als schwierig dar. Insofern erscheint fraglich, inwiefern eine Differenzierung sinnvoll und rechtlich haltbar ist. Darüber hinaus ist der Arbeitsgruppe „Pflichtversicherung für Elementarschäden“ der JuMiko auch darin zuzustimmen, dass im Fall einer solchen Beschränkung „keine breite Risikostreuung im Versichertenkollektiv erreicht werden könnte“ (s. Bericht, JuMiKo 2022 S. 48).

Daher ist eine Beschränkung der Versicherungspflicht auf Wohngebäude in besonders gefährdeten Gebieten abzulehnen.

Der gegenteilige Gedanke, Wohngebäude in Risikogebieten von der Versicherungspflicht auszunehmen und die Versicherung dieser Gebäude dem freien Markt zu überlassen, ist hinsichtlich der Zielsetzung der Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung ebenfalls zu verwerfen und wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht wohl auch nicht zu rechtfertigen. Orientiert man sich am Zonierungssystem „ZÜRS Geo“ (Schwierigkeit s.o.), könnte man durch ein solches Verfahren zwar eine deutliche Erhöhung der Versicherungsdichte erreichen, zumal sich laut GDV der Anteil der Gebäude in den hohen Gefährdungsklassen (insb. HGK 3 und 4) im niedrigen Prozentbereich bewegt. Allerdings dürften es gerade diejenigen, die künftig laut diesem Zonierungssystem am wahrscheinlichsten von Hochwasser betroffen sind, (weiterhin) schwer haben, eine (bezahlbare) Elementarschadenversicherung zu erhalten. Dabei ist nicht außer Acht zu lassen, dass die Risikozoneneinteilung Veränderungen unterliegt und hinsichtlich des Risikos Starkregen Jedermann betroffen sein kann.

Andere Gebäudeeigentümer wiederum entscheiden sich gegebenenfalls bewusst gegen eine solche Versicherung und hoffen darauf, verschont zu bleiben oder auf staatliches Eingreifen im Ernstfall. Das Charity Hazard-Problem wäre damit nicht gelöst.

c) Natürliche und juristische Personen als Eigentümer von Wohngebäuden

Wesentliche Argumente für die Einführung einer Versicherungspflicht, namentlich das ordnungsrechtliche Interesse an der Vermeidung von Obdachlosigkeit, das städtebauliche Anliegen, zerstörte Wohngebäude wiederherzurichten und das öffentliche Interesse an der Schonung der öffentlichen Haushalte (siehe Kingreen, Gutachten für den SVRV), gelten unabhängig davon, ob das Wohngebäude selbst genutzt oder vermietet wird und ob es sich bei dem Eigentümer um eine natürliche oder juristische Person handelt. Folgerichtig schlägt der SVRV in seinem Policy Brief „Versicherungspflicht gegen Naturgefahren“, 02/2022, S. 45 und 55 vor, alle Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohngebäuden gesetzlich zur Absicherung gegen Elementarschäden zu verpflichten.

d) Mieter

Nach dem französischen System sind auch Mieter an der Absicherung gegen Elementarschäden unmittelbar beteiligt, da eine Hausrat- und Gebäudeversicherung übliche Voraussetzung für den Abschluss eines Mietvertrages über Wohnraum ist und diese als Pflichtbestandteil eine Versicherung gegen Elementarschäden enthält (vgl. Studie „Das französische System der Elementarschadenversicherung“ des ZEV, S. 8). Auch wenn dies mit Blick auf die Erhöhung des Haftungskapitals vorteilhaft erscheint, dürfte eine Einbeziehung von Mietern in die Versicherungspflicht in Deutschland kaum umsetzbar sein.

e) Fazit

Grundsätzlich sind alle Wohngebäude steigenden Naturgefahren ausgesetzt. Auch außerhalb der bekannten Gefährdungslagen sind Elementarschäden daher nicht auszuschließen und oftmals sogar rein zufällig und dementsprechend kaum vorhersehbar. Eine Differenzierung hinsichtlich des „Ob“ einer Versicherungspflicht ist daher auch gleichheitsrechtlich schwer vorstellbar und nicht zielführend.

Sie wirft zudem die praktisch-politische Frage auf, wie mit nicht gegen Elementarschäden versicherten Gebäuden umgegangen werden soll, wenn diese wider Erwarten doch durch ein auf das Wirken der Natur zurückgehendes Schadensereignis betroffen werden. Hier stellt sich das Problem des *Charity Hazard*.

4. Umfang des Versicherungsschutzes – abgedeckte Schadensereignisse

Bei der Frage, gegen welche Elementarrisiken Wohngebäude abgesichert sein sollen, sind verschiedene, teils konkurrierende Belange miteinander in Einklang zu bringen. Zum einen gilt es, finanzielle Überforderung sowohl auf Seiten der Versicherer als auch auf Seiten der Versicherten zu vermeiden. Zum anderen muss eine weitestgehende, in jedem Fall existenzsichernde Entschädigung der Betroffenen gewährleistet sein.

a) Mindestumfang der versicherten Risiken

In der verbundenen Wohngebäudeversicherung sind **Feuer, Sturm, Hagel und Leitungswasser** die grundlegend versicherten Gefahren. Damit sind mit Sturm und Hagel zwei Naturgefahren in diesem Versicherungsschutz enthalten. Als weitere Elementargefahren werden im Versicherungsbe-
reich **Überschwemmung/Hochwasser, Rückstau, Erdbeben, Erdrutsch, Erdsenkung / Erdfall, Lawinen und Vulkanausbruch** bezeichnet. Diese sind nur über eine Elementarschadenversicherung gedeckt.

Wichtig und eine berechtigte Forderung der Ministerpräsidenten (MPK-Beschlüsse vom 6. März 2024, 20. Juni 2024 und 24./25. Oktober 2025) ist, auch **Sturmfluten** in den Versicherungsschutz miteinzuschließen. Durch den Klimawandel wird der Meeresspiegel weiter ansteigen und Stürme werden zunehmen. Dadurch wird die Herausforderung auch bezüglich der Schäden durch Sturmfluten wie die Jahrhundertsturmflut im Jahr 2023 größer. Auch gebietet es der Solidargedanke, dass Immobilieneigentümer im Gebirge das Risiko einer sie nicht betreffenden Sturmflut ebenso mittragen wie Küstenanrainer das Lawinenrisiko. Das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot verlangt zwar in seiner Umkehrung grundsätzlich, dass Ungleiches nicht gleich behandelt wird, jedoch ist dem Schutz der Existenzgrundlagen durch eine flächendeckende Absicherung gegen alle möglichen Elementarrisiken Vorrang einzuräumen. Nur so ist es möglich, auch den Immobilieneigentümern in Hochrisikogebieten eine geringere als eine ausschließlich nach dem individuellen Risiko kalkulierte Prämie anzubieten. Zudem lassen sich damit Rechtsstreitigkeiten über die Abgrenzung zwischen Überschwemmungsschäden und

durch Sturmfluten (z.B. „Badewanneneffekt“) verursachte Schäden vermeiden (siehe hierzu KG Berlin vom 26.07.2019, 6 U 139/18).

Das Argument seitens der deutschen Versicherungswirtschaft, Sturmfluten seien nicht versicherbar, trägt nicht, wie ein Blick nach Frankreich und England zeigt. In beiden Ländern besteht diesbezüglich Versicherungsschutz. Allein schon vor diesem Hintergrund kann auch der weitere Vortrag, dass derzeit für eine Kalkulation keine ausreichenden Daten vorhanden sind, nicht verfangen. Zudem liegen auch deutsche Daten vor. Das Bundesamt für Schifffahrt und Hydrographie betreibt operationelle Vorhersagemodellsysteme als Entscheidungshilfen bei Wasserstandsvorhersagen für Nord- und Ostsee. Die deutsche Wissenschaft beschäftigt sich Jahrzehnten mit Untersuchungen über Sturmfluten an Nord- und Ostsee, so etwa in der von 2005 bis 2008 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Studie von Bork, I. und Müller-Navarra, S. H. (2009): Simulation und Analyse extremer Sturmhochwasser an der Deutschen Ostseeküste, Abschlussbericht 1.3 zum KFKI-Verbundprojekt Modellgestützte Untersuchungen zu extremen Sturmflutereignissen an der Deutschen Ostseeküste (MUSTOK), Hamburg.

Für die Nordsee kann beispielsweise auf „Analyse extremer Sturmfluten an der deutschen Nordseeküste und ihrer möglichen Verstärkung“ von Elisabeth Rudolph, Tabea Brodhagen, Natacha Fery, Lidia Gaslikova, Iris Grabemann, Elke Meyer, Thomas Möller, Birger Tinz, Ralf Weisse verwiesen werden (Die Küste, 87, 2019 - <https://henry.baw.de/items/a6ab9479-9d4b-4a50-8ba9-148c78716aa8>).

Auch Schäden durch **aufsteigendes Grundwasser** im Zusammenhang mit Starkregen gehört künftig in den Elementarschaden-Versicherungsschutz. Ein diesbezüglicher Ausschluss lässt derzeit die Eigentümerinnen und Eigentümer durchfeuchteter Keller in den von Starkregen betroffenen Gebieten mit ihren Schäden allein. Es kann für die Versicherungsleistung jedoch nicht entscheidend sein, auf welchen Wegen das Wasser nach Hochwassern oder Überschwemmungen die Häuser beschädigt hat und im Ergebnis dazu führen, dass trotz desselben Naturereignisses ein Teil der Betroffenen entschädigt wird und ein anderer nicht. Würde bei der Einführung einer Versicherungspflicht gegen Naturgefahren dieses Risiko nicht eingeschlossen sein, entstünde durch diese Lücke im Versicherungsschutz eine Ungleichbehandlung und ein Gerechtigkeitsdefizit. Das Vertrauen in den Gesetzgeber und in die Versicherungswirtschaft würde dadurch leiden.

Das seitens der deutschen Versicherungswirtschaft vorgetragene Argument, dass es ein Problem von Baumängeln bzw. der bei zahlreichen Bestandsbauten erneuerungsbedürftigen Bitumenabdichtung sei, wenn steigendes Grundwasser in das versicherte Objekt eindringt und deshalb dafür kein Elementarschadenschutz gewährt werden kann, mag zwar in bestimmten Konstellationen für die Frage der Leistungspflicht eine Rolle spielen und ggf. eine Abgrenzung erforderlich machen, jedoch rechtfertigt es keinen generellen Ausschluss aus dem Katalog der zu versichernden Elementarrisiken. Denn vorliegend geht es nicht um Allmählichkeitsschäden etwa durch Baumängel oder Baumaßnahmen mit Auswirkungen auf den Grundwasserstand, sondern um die Situation, dass auf Grund eines Naturereignisses Grundwasser mit einer erheblichen und ungewöhnlichen Menge, Gewicht oder Kraft in das Haus eindringt.

In England deckt Flood Re Schäden durch Grundwasserhochstand ab, wenn das Wasser von außen in das Gebäude eindringt. Auch in Frankreich, im CatNet-System, ist der Grundwasseranstieg gedeckt.

Trockenheitsschäden können bereits jetzt als Folgen von Erdsenkungen von marktüblichen Elementarschadenversicherungen abgedeckt sein. Allerdings wäre insoweit – ähnlich wie bei Sturmfluten und aufsteigendem Grundwasser – eine explizite Aufnahme im Katalog der zu versichernden Ereignisse aus Gründen der Rechtssicherheit wünschenswert.

b) Allgefahrenversicherung oder Positivliste spezifischer Elementargefahren

Bei Einführung einer Versicherungspflicht (ebenso wie bei der Angebotslösung mit integrierter Gebäude-Elementarschadenversicherung) hat der Gesetzgeber die Wahl zwischen einer Allgefahrenversicherung und einer Positivliste der zu versichernden Gefahren. Als Allgefahrenversicherung wird eine umfassendere Absicherung bezeichnet, die alle Schäden abdeckt, solange sie nicht in den Vertragsbedingungen ausgeschlossen sind. In diesem Kontext wären Ausschlüsse allerdings nur in dem Maße zulässig, wie die unter a) identifizierten Risiken abgedeckt sind.

Vor- und Nachteile

Die Allgefahrenversicherung deckt auch Gefahren ab, die sich beispielsweise durch den Klimawandel neu ergeben und noch nicht bekannt sind, d.h. sie könnte über den unter a) vorgeschlagenen Mindestumfang hinausgehen. Sie kann somit einen lückenloseren Schutz als eine Elementarschadenversicherung mit positiv aufgelisteten Risiken bieten. Dieses Prinzip kann für die Versicherten grundsätzlich mehr Sicherheit bedeuten, weil im Schadensfall die Darlegungs- und Beweislast für einen Leistungsausschluss beim Versicherer liegt. Allerdings sieht die Projektgruppe nicht zuletzt auch auf Grund der Expertenanhörung die Problematik, dass bei einer Allgefahrenversicherung die Kalkulationsgrundlagen für bisher noch nicht näher bekannten Risiken fehlen und der ggf. umfänglichere Versicherungsschutz zu deutlich höheren Versicherungsprämien führen könnte. Auch ist angesichts der zu erwartenden Leistungsausschlüsse kein echter Transparenzgewinn zu erwarten. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Projektgruppe nicht für eine Allgefahrenversicherung als gesetzliches Leitbild aus.

c) Änderungsbedarf in Bezug auf § 25 VVG

§ 25 Abs. 1 Satz 1 VVG bedarf der Anpassung für die Elementarschadenversicherung, da die dort dem Versicherer eingeräumte Möglichkeit des Risikoausschlusses bei Gefahrerhöhung nicht zu dem Ziel der flächendeckenden und umfassenden Absicherung gegen Naturgefahren passt.

d) Zwischenergebnis

- Aus Sicht der Projektgruppe ist mit Blick auf die Akzeptanz, das Vertrauen in einen effektiven Versicherungsschutz und zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten nach dem Vorbild von Frankreich und Großbritannien ein möglichst umfassender Versicherungsschutz anzustreben, der Schäden durch starkregenbedingten Grundwasseranstieg sowie – gegebenenfalls nach einer Übergangsfrist – auch Schäden durch Sturmfluten einschließt.
- § 25 Abs. 1 Satz 1 VVG ist anzupassen, um einen nachträglichen Ausschluss von Elementarrisiken bei Gefahrerhöhung zu verhindern.

5. Umfang / Begrenzung der Leistungspflicht der Versicherer

Bei der Frage, in welchem Umfang Wohngebäude gegen Elementarschäden abgesichert sein sollen, sind verschiedene, teils konkurrierende Belange miteinander in Einklang zu bringen. Zum einen gilt es, finanzielle Überforderung sowohl auf Seiten der Versicherer als auch auf Seiten der Versicherten zu vermeiden. Zum anderen muss eine weitestgehende, in jedem Fall existenzsichernde Entschädigung der Betroffenen gewährleistet sein. Weiter können über den Umfang der Leistungspflicht möglicherweise Anreize für präventive Maßnahmen gesetzt werden.

Untersucht wurden in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Fragen und Aspekte:

- a) Selbstbehalte
- b) Obergrenze der Leistungspflicht / Stop-Loss-Mechanismus
- c) Maßgeblicher Gebäudewert und sachlicher Umfang sonstiger Leistungen

Eine wertmäßige Schwelle der Versicherungspflicht dergestalt, dass beispielsweise nur 90 % oder 95 % des Gebäudewertes versichert werden müsste, wurde zwar diskutiert, aber im Ergebnis als schwer begründbar, wenig flexibel und wegen der Gefahr teurer und intransparenter Zusatzversicherungen nicht näher betrachtet. Erst recht kritisch gesehen wird ein bei der Wissenschaftstagung des BdV am 14./15. April 2026 vorgetragener Vorschlag, lediglich einen Basisschutz mit einer Versicherungsleistung von 100.000 Euro zwingend vorzuschreiben und im Übrigen ein Opt-out zuzulassen. Dies würde zum einen die Prämienlast für diejenigen erhöhen, die einen umfassenden Versicherungsschutz wollen oder aufgrund der Lage des Gebäudes sogar darauf angewiesen sind. Zum anderen dürfte bei einer derart niedrigen Basisabsicherung die Situation fortbestehen, dass der Staat sich im Schadensfall aufgrund seiner Verantwortung gegenüber den Bürgern in großem Umfang zu Hilfsleistungen gezwungen sieht.

a) Selbstbehalte

Selbstbehalte bieten eine Möglichkeit der Beitragsermäßigung. Für die private Krankenversicherung schreibt § 152 VAG eine Pflicht zum Angebot gestaffelter Selbstbehalte vor, die der Höhe nach durch § 193 Abs. 3 Satz 1 VVG auf eine jährliche Kostentragung von 5.000 € begrenzt werden. Selbstbehalte und die eingangs erwähnte Basisabsicherung sind in ihrer Funktion ähnlich, allerdings ist das Regel-Ausnahme-Verhältnis jeweils entgegengesetzt.

Beim französischen System ist für Elementarschäden bei Privatpersonen ein Selbstbehalt von 380 Euro (bzw. 1.520 Euro für Schäden infolge von Erdbewegungen) gesetzlich geregelt. Für kleine und mittlere Unternehmen gilt eine Höchstgrenze von 10.000 Euro, für größere Unternehmen besteht keine gesetzliche Vorgabe.

(1) Gründe / Vorteile

Selbstbehalte schaffen die Möglichkeit von Prämienreduktionen und flexibler Tarife. Inwieweit sie tatsächlich und effektiv zu Prämienreduktionen vor allem für Gebäudeeigentümer in stärker gefährdeten Regionen und Lagen beitragen können, erscheint allerdings nicht eindeutig und dürfte auch maßgeblich von den individuellen Kalkulationen und Prämienstrukturen der einzelnen Versicherer abhängen (vgl. Studie SVRV, Seite 23 f.) Selbstbehalte können auch zur Verhaltenssteuerung und Förderung präventiver Maßnahmen des Gebäudeeigentümers eingesetzt werden sowie bei Bagatellschäden den Verwaltungsaufwand auf Seiten der Versicherer reduzieren. Bei der Expertenanhörung wurde von einem Teilnehmer der Gedanke angesprochen, die Gemeinden finanziell am Selbstbehalt zu beteiligen. Dadurch könne auch für die Kommunen ein Anreiz für Präventionsmaßnahmen und eine verantwortungsbewusste Bauleitplanung geschaffen werden.

(2) Nachteile / Grenzen / Anforderungen

Selbstbehalte können im Schadensfall zu einer finanziellen Überforderung der Versicherten führen. Sind sie zu hoch angesetzt, können sie sowohl die Zielsetzung der Versicherungspflicht als auch ihre Akzeptanz gefährden. Auch besteht die Schwierigkeit, die konkrete Höhe einer ggf. notwendigen gesetzlichen Obergrenze sachlich zu begründen.

Weiter muss der Selbstbehalt so gestaltet sein, dass er nicht den Versicherungsschutz für Gebäudeschäden aus „herkömmlichen“ Risiken (z.B. Leitungswasserschaden oder leichter Sturmschaden) entwertet bzw. leerlaufen lässt.

Solvency-II steht einer Regelung von Selbstbehalten nach Auffassung der Projektgruppe nicht entgegen. Aus der Entscheidung des EuGH zur Zulässigkeit einer französischen Bonus-/Malus-Regelung in der Kfz-Haftpflicht mit konkreten Vorgaben zur prozentualen Ermäßigung bei Schadensfreiheit (C-347/02) lässt sich folgern, dass eine auf die Prämiengestaltung einwirkende, die konkrete Prämienhöhe jedoch unberührt lassende staatliche Regelung mit Unionsrecht vereinbar ist (insoweit ergeben sich keine relevanten Unterschiede zwischen der damals geltenden RL 92/49/EG und der nunmehr geltenden Richtlinie 2009/138/EG; *missverständlich insofern die Ausführungen auf S. 60 des JuMiKo-Berichts*).

(3) Schlussfolgerungen / Anforderungen aus Verbraucherschutzsicht

Selbstbehalte erscheinen trotz der Unsicherheit über die Prämienwirksamkeit grundsätzlich sinnvoll. Dabei ist zunächst mit Blick auf die mögliche Verknüpfung der Absicherung von Elementarrisiken mit „herkömmlichen“ Risiken zu einer Verbund-Gebäudeversicherung darauf zu achten, dass der Selbstbehalt für die Schäden aus der Verwirklichung eines Elementarrisikos den Versicherungsschutz bezüglich der herkömmlichen Risiken nicht leerlaufen lässt⁷. Ein Ansatz hierfür wäre eine getrennte Regelung der Selbstbehalte, z.B. entsprechend der Unterscheidung zwischen herkömmlichen Schadensereignissen und Naturkatastrophen wie im französischen Modell oder nach den derzeitigen Muster-AVB der Versicherungswirtschaft für die verbundene Wohngebäudeversicherung. Allerdings bedarf es insoweit klarer Kriterien und eines möglichst einfachen Verfahrens zur Feststellung, in welche Kategorie das jeweilige Schadensereignis fällt. Eine einfachere Alternative bestünde darin, dass man den prozentualen Höchstwert des Selbstbehalts – anders als die SVR-Studie – auf die Schadenshöhe bezieht und ggf. mit einem absoluten Höchstbetrag kombiniert.

Weiter ist zu klären, wie sich eine Differenzierung nach der Gebäudegröße bzw. der Anzahl der Wohneinheiten sinnvoll gestalten lässt. Denkbar wäre es, Selbstbehalte nur für das selbstgenutzte Wohneigentum zu regeln, was aber bei Mehrparteienhäusern mit gemischt genutztem Wohnungseigentum zu Schwierigkeiten führt. Sinnvoller erscheint stattdessen, bei den Grenzen der Selbstbehalte auf Wohneinheiten abzustellen (und ggf. für gewerblich vermietete Wohngebäude von einer Regulierung abzusehen).

Außerdem ist zu entscheiden, ob ein zwingender (Mindest-)Selbstbehalt zur Stärkung der Prävention sowie zur Reduzierung der Prämienbelastung gesetzlich vorgegeben werden sollte. Die Projektgruppe spricht sich im Ergebnis gegen eine solche Festlegung aus, da den Versicherten die Möglichkeit einer vollständigen Absicherung nicht verwehrt werden sollte und zudem nicht in allen Wohnlagen eine Lenkungswirkung zwingend erscheint. Sollte vom Gesetzgeber dennoch ein zwingender Selbstbehalt vorgesehen werden, sollte dieser auf Risiken beschränkt werden, die durch Präventionsmaßnahmen des Gebäudeeigentümers signifikant verringert werden können.

In jedem Fall muss jedoch eine gesetzliche Obergrenze eingezogen werden, um auch in Risikolagen einen effektiven Versicherungsschutz zu gewährleisten und die Versicherten vor existenzbedrohenden Schäden zu bewahren. Aus Gründen der Transparenz und Einfachheit wird es nicht möglich sein, die zulässigen Selbstbehalte nach den individuellen Vermögensverhältnissen zu bestimmen. Auch scheint eine Differenzierung nach Gefährdungslagen, wie sie offenbar vom vzbv erwogen wird (siehe S. 10 des Positionspapiers vom 15.07.2024), kompliziert und problematisch, zumal nicht klar ist, ob und welche

⁷ Es sei denn, der maximale Selbstbehalt ist entsprechend niedrig angesetzt wie beispielsweise im französischen System.

Lenkungswirkung man damit zur Vermeidung von Neubauten in gefährdeten Gebieten erzeugt⁸). Stattdessen erscheint eine Kombination aus prozentualer wertbezogener Grenze und einem absoluten Höchstbetrag als sinnvolle Lösung. Aus den Einschätzungen der von der PG befragten Experten ergibt sich, dass hierbei 5 % der Schadenshöhe und ein Höchstbetrag von 25.000 Euro angesetzt werden könnten; bei mehreren Wohneinheiten sollten die genannten Grenzen je Wohneinheit gelten.

Inwieweit eine Beteiligung von Gemeinden am Selbstbehalt positive Effekte haben könnte und unter haushalterischen Gesichtspunkten denkbar wäre, wurde von der Projektgruppe nicht näher untersucht.

Wie in der privaten Krankenversicherung (siehe § 152 VAG) sollte auch eine Pflicht zum Angebot von Selbstbehalten geregelt werden.

b) Obergrenze / Stop-Loss-Mechanismus

Von der Versicherungswirtschaft wird vorgetragen, dass für die Versicherbarkeit von Elementarrisiken und zur Begrenzung der Prämienhöhe eine Obergrenze der Leistungspflicht der Versicherer unverzichtbar sei (siehe u.a. Bericht BLAG Anlage 8). Diese Annahme erscheint aufgrund der fortschreitenden Klimaerwärmung realistisch und wird auch durch entsprechende Mechanismen der Rückversicherung (Frankreich) und Risikobegrenzung (Schweiz) bestätigt. Im BLAG Bericht wird hierfür eine Grenze von 35 Mrd. Euro diskutiert.

Bei der Gestaltung eines Stop-Loss-Mechanismus sind verschiedene Fragen zu klären:

- Bestimmung der Obergrenze für jedes Versicherungsunternehmen individuell oder in Bezug auf einen von den Versicherungsunternehmen zu bildenden Risikopool
- Bestimmung einer privaten Rückversicherungsquote
- Folgen der Begrenzung: Übernahme des nicht mehr versicherten Schadens durch den Staat oder Leistungskürzung zulasten der Versicherten

Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist vor allem wichtig, den Eintritt einer Stop-Loss-Situation durch bestmöglichen Erhalt und Allokation der Versichertenbeiträge zu vermeiden und etwaige Leistungskürzungen möglichst gering zu halten sowie sozial ausgewogen zu gestalten.

(1) Vermeidung der Stop-Loss-Situation durch Haftungspool

Der effektivste Weg zur Reduzierung des Risikos einer Stop-Loss-Situation wäre die größtmögliche Bündelung des Haftungskapitals in einer Hand. Da eine Wiedereinführung eines Versicherungsmonopols kaum realistisch erscheint, wäre eine gesetzliche Pflicht zur Bildung eines Haftungspools, wie er beispielsweise in der Schweiz besteht, zu erwägen. Dieser hätte den Vorteil, dass insgesamt ein größeres Haftungskapital zur Verfügung steht und Insolvenzrisiken vor allem kleinerer Versicherer, die aufgrund besonderer Präsenz in bestimmten Regionen überproportional betroffen sein können, reduziert werden. Eine Pool-Lösung zur Insolvenzabsicherung gibt es für Lebensversicherer (SichLVFinV) und im Bereich der Kfz-Haftpflicht. Für die Pflegeversicherung der (ehemaligen) Post- und Bahnbeamten haben die privaten Krankenversicherer die Gemeinschaft privater Versicherungsunternehmen gegründet (GPV).

Die Richtlinie 2009/138/EG enthält in Art. 189 eine Regelung zur Beteiligung an „Garantiefonds“ im Falle einer grenzüberschreitenden Ausübung der Versicherungstätigkeit. Aus dieser Regelung kann die

⁸ Die Möglichkeit eines hohen Selbstbehalts kann für Bauherren attraktiv sein, da damit die Prämien niedrig gehalten werden.

grundsätzliche unionsrechtliche Zulässigkeit gefolgert werden (unklar insoweit der Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe, S. 60]. Auch verfassungsrechtlich dürften die Eingriffe in Art. 2 Abs. 1, Art. 12 und Art. 14 GG zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit einer flächendeckenden Elementarschadenversicherung aus denselben Gründen gerechtfertigt sind, aus denen sich die Verfassungsgemäßheit ihrer Einführung ergibt.

In der Expertenanhörung wurde die Überlegung vorgetragen, eine Pool-Lösung an den Sicherungsfonds anzuknüpfen, der in Umsetzung der EU-Richtlinie 2025/1 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen (IRRD - Insurance Recovery and Resolution Directive) eingerichtet werden soll.

Der GDV schlägt eine Auslagerung der Versicherungsverträge mit hohen Risiken (ZÜRS 4) auf eine eigens gegründete Rückversicherung vor. Die Studie des SVRV geht in eine ähnliche Richtung, indem sie sich für eine Rückversicherungslösung nach dem Vorbild Großbritanniens ausspricht.

Aus Sicht der Projektgruppe ist nicht zuletzt aus kartellrechtlichen Gründen eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung eines Haftungspools notwendig. Der Haftungspool würde sich wie beim französischen Modell sinnvoller Weise aus einem festgelegten Prozentsatz der individuellen Versicherungsbeiträge speisen. Aufgrund der Erfahrungen mit der Flutkatastrophe im Ahrtal und der erwartbaren Zunahme außergewöhnlicher Extremwetterereignisse wird im Gegensatz zum Vorschlag des GDV vorgeschlagen, den Haftungspool (oder entsprechende kollektive Rückversicherungsmechanismen) grundsätzlich für alle versicherten Gebäude einzurichten.

(2) *Auswirkung auf die individuelle Versicherungsleistung - Leistungskürzung*

Wenn im Katastrophenfall die Leistungsfähigkeit des Versicherungsunternehmens sowie des Haftungspools (siehe zuvor unter 1)) überschritten wird, sind verschiedene Szenarien denkbar: entweder tritt der Staat in die Verantwortung und übernimmt ganz oder teilweise die Kosten der Schadensbeseitigung (entweder direkt oder durch Geldleistung an die Versicherer) oder die Ansprüche der Versicherten werden in vollem Umfang des Fehlbetrages anteilig gekürzt. Denkbar wäre allerdings auch, den Fehlbetrag über eine nachträgliche „Sonderumlage“ ganz oder teilweise auszugleichen (vgl. bspw. pandemiebedingter Hygienezuschlag).

In jedem Fall ist darauf zu achten, dass die Versicherten nicht in existenzgefährdender Weise belastet werden. Insofern wäre ein erster Orientierungspunkt der höchstzulässige Selbstbehalt. Wenn trotz einer Beteiligung der betroffenen Versicherten bis zum höchstzulässigen Selbstbehalt weiterhin ein Fehlbetrag besteht, sollte dieser unter den betroffenen Versicherten nach objektiven Kriterien bzw. zu gleichen Anteilen aufgeteilt werden. Eine Berücksichtigung individueller Umstände kann allenfalls im Rahmen staatlicher Härtefallleistungen erfolgen.

c) Gebäudewert und sachlicher Umfang sonstiger Leistungen

Bei Einführung einer Versicherungspflicht muss geregelt werden, welcher Gebäudewert im Schadensfall zu ersetzen ist bzw. was Inhalt der Versicherungsleistung ist. Die Gebäudeversicherung ist typischer Weise als „gleitende Neuwertversicherung“ ausgestaltet. Im Schadensfall leistet die Versicherung den Betrag, der zur Wiederherstellung eines Gebäudes in gleicher Art und Güte unter Einschluss eventueller Mehrkosten aufgrund öffentlich-rechtlicher Beschränkungen oder gestiegener Baukosten erforderlich ist. Dies ist interessengerecht und sollte entsprechend gesetzlich verankert werden. Sofern in Bestandsverträgen die Leistungspflicht noch auf einen bestimmten Höchstbetrag begrenzt ist, müsste diese Verträge angepasst werden. Da im Regelfall die tatsächlichen Wiederherstellungskosten unstreitig sein und sich Streitigkeiten vor allem aus Abweichungen von der ursprünglichen Gebäudegestaltung ergeben dürften (vgl. Regelungen in Nr. A 17.3 der AVB Gebäudeversicherung Stand 2022), erscheint

eine gesetzliche Regelung der Berechnungsgrundlagen entbehrlich. Gemeinsam mit der Studie des SVRV (S. 15) ist die Projektgruppe der Auffassung, dass etwaige Mehrkosten für eine bessere bauliche Gestaltung beim Wiederaufbau, die möglicherweise Schadensrisiken in der Zukunft mindert, nicht vom zwingenden Deckungsumfang erfasst sein sollten. Die Versicherten sollen nicht von Gesetzes wegen einen Anspruch auf Besserstellung erhalten.

Im Rahmen der Expertenanhörung wurde auf das Problem hingewiesen, dass in der Praxis die Versicherungsleistung nach den Wiederherstellungskosten im Zeitpunkt des Schadensereignisses berechnet wird und damit die Versicherten Kostensteigerungen bis zur tatsächlichen Baudurchführung selbst tragen müssten. Dies ist aus Sicht der Projektgruppe zwar für die Versicherten nachteilig, aber im Ergebnis als allgemeines Lebensrisiko hinzunehmen.

Aus Sicht des vzbv und des BdV sollte außerdem der gesetzliche Mindestkatalog aus Gründen der Rechtssicherheit und Einheitlichkeit um die Erstattung von Kosten ergänzt werden, die mit der Wiederherstellung des Gebäudes verbunden sind oder sich aus der Unbewohnbarkeit des Gebäudes ergeben. Hierzu könnten u.a. zählen:

- Schadenabwendungs- und Schadenminderungskosten,
- Aufräum- und Abbruchkosten,
- Bewegungs- und Schutzkosten,
- Kosten für Sachverständigengutachten
- Dekontaminationskosten,
- Reparaturkosten für provisorische Maßnahmen,
- Transport- und Lagerkosten,
- Hotelkosten während Unbewohnbarkeit und
- Mehrkosten durch behördliche Wiederherstellungsbeschränkungen.

Die Projektgruppe hält dies grundsätzlich für sinnvoll und spricht sich insoweit für eine gesetzliche Regelung aus, die die zu erstattenden Kosten allgemein definiert und mit nicht abschließenden Regelbeispielen konkretisiert.

Im Falle vermieteten Wohneigentums sollte wegen der verfassungsrechtlichen Hürden für die Einführung einer Versicherungspflicht sowie zur Reduzierung der Versicherungsbeiträge die gesetzliche Leistungspflicht nicht die Erstattung ausgefallener Mieteinnahmen umfassen, jedoch in einem gewissen Rahmen die Übernahme der Kosten für Unterstützungsleistungen zugunsten der Mieter (vorübergehende Unterbringung) beinhalten. Das wirtschaftliche Nutzungsinteresse kann freiwillig abgesichert werden.

Weiter ist zu klären, welche Gebäude und Gebäudebestandteile vom zwingenden Versicherungsschutz erfasst sein sollen. Die vom GDV veröffentlichten AVB der Gebäudeversicherung enthalten zwar eine Unterscheidung zwischen wesentlichen Bestandteilen (z.B. Einbauküche) und Zubehör (z.B. PV-Anlagen), nicht jedoch hinsichtlich der Art der Nutzung der betroffenen Gebäudeteile. Aus den zuvor (im Zusammenhang mit dem Aspekt des Mietausfalls) genannten Gründen erschiene es sinnvoll, den gesetzlich verpflichtenden Versicherungsschutz nur auf die Wohngebäude zu erstrecken und beispielsweise Garagen, Terrassen oder Swimming-Pools auszuklammern bzw. einer freiwilligen Zusatzversicherung zu überlassen (andererseits evtl. zu berücksichtigen die Erwartung der Verbraucher an eine umfassende Absicherung aller Gebäudeteile). Nach mehrheitlicher Auffassung in der Projektgruppe sollten auch die der Energie- und Wärmeversorgung des Gebäudes dienenden Einrichtungen vom Versicherungsschutz erfasst sein, auch wenn es sich bei ihnen nicht um wesentliche Bestandteile im Sinne von § 94 BGB handelt.

d) Zwischenfazit / Fragen

- Selbstbehalte sind sinnvoll, müssen aber hinsichtlich der Höhe begrenzt und so gestaltet werden, dass ein effektiver Versicherungsschutz bei „herkömmlichen“ Gebäudeschäden erhalten bleibt. Hierfür eignet sich am besten eine Kombination aus einem absoluten Betrag und einem prozentualen Wert bezogen auf den Schaden, wobei der jeweils niedrigere Wert gilt. Anzusetzen wären hier beispielsweise 25.000 Euro und 5 Prozent.
- Bezugsgröße ist jeweils die Wohneinheit, um den unterschiedlichen Gegebenheiten bei selbstgenutztem und vermietetem Wohnraum sowie den unterschiedlichen Gebäudegrößen Rechnung zu tragen.
- Zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Versicherungsunternehmen und der Leistungsansprüche der Versicherten sowie als Grundlage für einen Stop-Loss-Mechanismus wird die Bildung eines Haftungspools oder einer entsprechenden kollektiven Rückversicherungslösung aus einem prozentualen Anteil der vereinnahmten Versicherungsbeiträge als notwendig angesehen.
- Die gesetzlich zwingende Leistungspflicht sollte auf die zu Wohnzwecken genutzten Gebäudebestandteile beschränkt werden, dabei aber ausdrücklich das Prinzip der gleitenden Neuwertversicherung sowie eine, Mindestkatalog von erstattungsfähigen Folgekosten regeln, die mit der Wiederherstellung und der Unbewohnbarkeit eng zusammenhängen. Bei vermietetem Wohneigentum sollten in begrenztem Umfang Unterstützungsleistungen für die Mieter (z.B. Unterbringungskosten), jedoch nicht Mietausfälle zum Mindestumfang der Versicherungsleistungen zählen.

6. Prämienkalkulation und Prämiengestaltung

a) Vorüberlegungen und rechtliche Fragestellungen

Die Entscheidung des EuGH zur französischen Bonus- und Malus-Regelung in der Kfz-Haftpflicht lässt den Schluss zu, dass das Unionsrecht mitgliedstaatlichen Regelungen zur Prämiengestaltung nicht entgegensteht (aA Bericht der JuMiKo-Arbeitsgruppe, S. 60). Auch ergibt sich aus Art. 179 Abs. 2 Solvency-II, dass der europäische Gesetzgeber den Erlass von „spezifischen Bestimmungen“ als der Pflichtversicherung immanent ansieht.

Nach Ansicht der Projektgruppe verlangen sogar das mit der Versicherungspflicht verfolgte Ziel und damit zugleich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG ein Mindestmaß an Regulierung, wenn andernfalls der Zugang aller Gebäudeeigentümer zu bezahlbarem Versicherungsschutz nicht sichergestellt werden kann (vgl. auch die Regelungen zur verpflichtenden privaten Krankenversicherung wie bspw. §§ 146 Abs. 2 Satz 2 und 152 Abs. 3 VAG oder in der KVV). Zugleich muss eine Regulierung auf die Belange der Versicherer und der Versicherten Rücksicht nehmen, d.h. Art. 3 GG beachten und als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Belastung aller Beteiligten möglichst gering halten. Auch wird man aus Sinn und Zweck der europäischen Regulierungen folgern können, dass grundsätzlich ein Mindestmaß an (Preis-)Wettbewerb erhalten bleiben muss (evtl. zu diskutieren).

b) Einschätzung der Prämienhöhe und des Regulierungsbedarfs

Weder aus der Studie des SVRV noch aus der Expertenanhörung ergab sich für die Projektgruppe ein klares Bild zur durchschnittlichen Prämienhöhe und der erwartbaren Höchstprämien in besonders gefährdeten Gebieten. Die Annahmen zur Anzahl der Gebäude in besonders gefährdeten Gebieten differieren zum Teil deutlich (2 % der Gebäude [GDV], 300.000 Gebäude [GDV], 90.000 Gebäude [SVRV]). Konkrete Zahlen zum notwendigen Kapitalbedarf für eine Absicherung gegen Elementarschäden sind ebenfalls nicht bekannt. Die Projektgruppe hält aufgrund der Versicherungsleistungen bei der Flutkatastrophe im Ahrtal und Äußerungen bei der Expertenanhörung einen Kapitalbedarf von rund 10 Mrd. Euro für plausibel.

Die Versicherungswirtschaft scheint davon auszugehen, dass der Markt die Beiträge grundsätzlich selbst regeln wird, wobei aber auch staatliche Unterstützungsleistungen zur Abfederung besonders hoher Prämien in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Die Studie des SVRV schlägt für Gebäude in besonders gefährdeten Lagen eine Obergrenze vor, die mindestens 1.200 Euro bezogen auf einen durchschnittlichen Gebäudetypus (Wert 500.000 Euro, 150 m²) betragen sollte. Zugleich werden in der Studie staatliche Unterstützungen bspw. in Form von Wohngeld für einen kleinen Teil (ca. 20.000) der besonders belasteten Gebäudeeigentümer für notwendig angesehen (SVRV Studie 2026, S. 39 f.) Nach einer Analyse von Nickel-Waninger, Groß und Schellenberger (Wirtschaftsdienst 2026, Heft 1, Seite 53-60) reicht der durchschnittliche Aufpreis für eine Elementarschadenabsicherung von 93,21 Euro in Lagen mit dem niedrigsten Risiko bis zu 2.079,05 Euro in Lagen mit dem höchsten Risiko. Eine Marktuntersuchung der Stiftung Finanztest zeigt nicht nur erhebliche Prämienunterschiede zwischen einzelnen Versicherern, sondern auch erhebliche Abweichungen in der kalkulatorischen Bewertung der jeweiligen Gebäudelagen auf.

Die Projektgruppe zieht daraus den Schluss, dass es ohne Regulierung zu erheblichen Prämienunterschieden und damit zu finanzieller Überforderung von Gebäudeeigentümern in bestimmten Risikolagen kommen kann. Da nach Auffassung der Projektgruppe die private Absicherung gegen Elementarrisiken (sieht man von eventuellen staatlichen Stop-Loss-Garantien ab) wie in anderen europäischen Ländern sich grundsätzlich selbst tragen und ohne öffentliche Transferleistungen auskommen soll, wird eine Regulierung für notwendig gehalten.

c) Risikobasierte Prämienkalkulation

(1) **Rechtlicher Rahmen**

Art. 100 ff. Solvency-II enthalten zwar Vorschriften zur risikodeckenden Eigenkapitalausstattung der Versicherungsunternehmen, ohne jedoch eine Aussage darüber zu treffen, ob Risiken individuell oder gesamtheitlich bewertet werden müssen. Interessanter Weise erwähnt Art. 104 Abs. 6 der Richtlinie im Hinblick auf Risiken aus Katastrophen die Möglichkeit von „*geografischen Spezifikationen für die Berechnung der lebensversicherungstechnischen, nichtlebensversicherungstechnischen und krankensversicherungstechnischen Module*“, ohne aber solche vorzuschreiben.

Kingreen führt in seinem verfassungsrechtlichen Gutachten aus, dass „der Gesetzgeber bezogen auf ein einzelnes Versicherungsverhältnis nicht gehalten sei, Individualäquivalenz zu gewährleisten“. Auch hat nach Darstellung von *Kingreen* das BVerfG in seiner Entscheidung vom 14.01.1976 (Az.: 1 BvL 4 u. 5/72; BVerfGE 141/205 (225)) akzeptiert, dass bei der staatlichen baden-württembergische Gebäudeversicherung die Beiträge nicht durchweg nach dem Versicherungsprinzip gestaltet seien, sondern durch den „*Gedanken der sozialen Fürsorge*“ ergänzt gewesen seien. Andererseits erwähnt *Kingreen*, dass sich „*unterschiedliche Gefahrenlagen nach dem Versicherungsprinzip in unterschiedlich hohen Prämien niederschlagen müssen (Gutachten SVRV, S. 32)*“.

Aufgrund des daraus ableitbaren weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers wird man eine risikobasierte Prämiengestaltung nicht als zwingend ansehen müssen. Der Bericht der BLAG erwähnt sogar das Szenario, dass eine (staatliche) Versicherung mit Einheitsprämien in Konkurrenz zu risikoadäquaten Versicherungen treten und diese vom Markt verdrängen könnte (S. 54). Hinzu kommt, dass die Zunahme von außergewöhnlichen und außergewöhnlich intensiven Wetterphänomenen das Schadensrisiko auch für bislang als weniger gefährdet eingestufte Gebiete steigen lässt und die Bedeutung von Risikoprognosen relativiert.

Wenn eine Versicherung mit einheitlich kalkulierten Beiträgen fehlt, wird man eine Pflicht des Gesetzgebers annehmen können, zur Sicherung des Ziels der Versicherungspflicht und zur Gewährleistung einer ausgewogenen, verhältnismäßigen Belastung der Gebäudeeigentümer bestimmte gesetzliche Festlegungen für eine risikobasierte Prämiengestaltung zu treffen und diese nicht vollständig dem Ermessen der Versicherer zu überlassen. Andernfalls bestünde auch die Gefahr eines völlig intransparenten Marktes ohne Möglichkeit, die Tarife effektiv zu vergleichen.

(2) Vorteile

Eine risikobasierte Prämienkalkulation trägt dem Versicherungsprinzip und auch dem umgekehrten Gleichbehandlungsgrundsatz sowie dem Verhältnismäßigkeitsgebot Rechnung. Außerdem werden Fehlanreize in Bezug auf die Errichtung von Wohngebäuden in Risikogebieten vermieden.

(3) Nachteile und Grenzen

Wie die bestehende Praxis zeigt, kann eine streng an Risikolagen ausgerichtete Beitragsstaffelung das Ziel einer flächendeckenden Absicherung gefährden, da einzelne Gebäudeeigentümer möglicherweise finanziell überfordert wären. Der Gesetzgeber ist daher möglicherweise in der Pflicht, regulierend einzugreifen.

Hinzu kommt, dass die Einteilung in Risikoklassen letztlich willkürlich ist. Aufgrund des fortschreitenden Klimawandels müssen sich die Einstufungen laufend anpassen, was bereits an der Weiterentwicklung der ursprünglichen Einstufung nach dem ZÜRS-Modell zu „ZÜRS-Geo“ mit der Integration von Starkregenereignissen und Erdbebenregionen deutlich wird. Auch ist fraglich, ob aufgrund der vielfältigen Risiken und der Zunahme von atypischen Naturkatastrophen überhaupt eine individualisiert-typisierte Risikoprognose noch möglich sein wird. Die Einstufungen sind mit bürokratischem Aufwand verbunden. Aufgrund der Erfahrungen mit bestehenden Versicherungen ist damit zu rechnen, dass die Kalkulation der Versicherungsprämie für die Gebäudeeigentümer wenig transparent ist⁹.

d) Das französische Modell – Kombination aus risikobasiertem Beitragsanteil und prozentualem Aufschlag für Naturkatastrophen

Das französische Modell basiert auf einer kalkulatorischen Trennung zwischen der Beitragsbasis für herkömmliche Risiken und einem prozentualen Aufschlag für Naturkatastrophen. Bei einer Übertragung ~~Ein Nachteil~~ dieses Ansatzes auf Deutschland und ~~könnte neben der notwendigen~~ Umstellung der bisherigen Kalkulationen müsste darauf geachtet werden ~~darin bestehen~~, dass sich ~~möglicherweise~~ die Belastung für Bestandsbauten in überschwemmungsgefährdeten Gebieten ~~nicht zusätzlich~~ ~~recht~~ erhöht, ~~wenn~~ indem andere Naturereignisse bzw. Naturkatastrophen größeren Ausmaßes nicht berücksichtigt werden und damit möglicherweise kein Ausgleichseffekt erreicht wird. Auch ist fraglich, ob sich in Deutschland durch Förderung von Präventionsmaßnahmen aus den vereinnahmten Zusatzbeiträgen eine prämiensirksame Risikominderung erreichen ließe. Vorteilhaft wäre auf der anderen Seite, dass

⁹ Der Beitrag von Nickel-Waninger, Groß und Schellenberger in Wirtschaftsdienst 2026, S. 53 ff spricht von 36 Risikoklassen.

die kalkulatorische Trennung der Beitragskomponenten den Weg für eine gemeinschaftliche Verwaltung und Verwendung des für Naturkatastrophen vorgesehenen Prämienanteils öffnen würde, was vor allem die Auskömmlichkeit des Haftungskapitals erhöhen und zugleich die Rückversicherungskosten senken würde.

e) „Basistarif“ oder andere Maßnahmen zur Versicherung von Altbestand in hochgefährdeten Lagen

Die Einführung eines Basistarifs für Gebäude in Risikolagen dürfte aus mehreren Gründen ausscheiden. Unter anderem würde es sich um eine direkte betragsmäßige Prämienvorgabe handeln, die nur schwer mit Solvency-II in Einklang zu bringen wäre. Abgesehen davon wäre auch unklar, worin sich der Umfang der Leistungspflicht beim Basistarif und beim normalen Tarif unterscheiden sollte (siehe hierzu auch bereits oben III. 5).

Vorzugswürdig wäre es auch, wenn das Beitragsgefüge so gestaltet würde, dass außerhalb der Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II keine staatlichen Unterstützungsleistungen zur Vermeidung von Härtefällen erforderlich werden.

f) Prävention als Mittel zur Prämiensenkung

In der Diskussion über die Absicherung gegen Elementarrisiken wird regelmäßig die Notwendigkeit von Präventionsmaßnahmen zur Minderung der Schadensrisiken bei Starkregen und Hochwasser betont (u.a. auch Studie SVRV 2026, S. 20 f.). Die Projektgruppe sieht auf Ebene von Bund und Ländern umfangreiche Bemühungen, den Hochwasserschutz zu stärken und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen zu realisieren. Aufgrund ihres am Verbraucherschutz ausgerichteten Auftrags konzentrieren sich die folgenden Betrachtungen auf die gebäudebezogenen Präventionsmaßnahmen, für die Anreize sowohl in Verknüpfung mit dem Versicherungsvertrag als auch davon losgelöst geschaffen werden können.

(1) Präventionsmaßnahmen und Prämienermäßigungen

Präventionsmaßnahmen werden zwar häufig in den Versicherungsbedingungen als Obliegenheiten festgelegt (z.B. Einbau von Rückstauklappen, näher zu ihrer vertraglichen Verankerung als Obliegenheiten unter Kap. III. 8), jedoch ist nicht ausgeschlossen, sie mit Prämienermäßigungen oder anderen Vorteilen zu verknüpfen. Vorteilhaft könnte dabei sein, dass der Versicherer bei einer Ausgestaltung als Bonus ebenfalls einen Anreiz erhielte, die Umsetzung der Präventionsmaßnahmen und damit die Berechtigung zur Beitragsminderung regelmäßig zu überprüfen. Da andererseits möglicherweise nicht in allen Gebieten und gegen jegliche Elementarrisiken (überobligatorische) Präventionsmaßnahmen sinnvoll und notwendig sind, müsste eine entsprechende gesetzliche Regulierung differenziert ausgestaltet sein. Ein Ansatz könnte darin liegen, durch eine staatliche Beteiligung an der Prämienermäßigung (Zuschuss) einen Anreiz für die Versicherer zu schaffen, diesen dabei aber die Entscheidung zu überlassen, ob, wann und in welcher Form ein Bonussystem für Präventionsmaßnahmen eingeführt wird. Damit würde zugleich der Forderung der Versicherungswirtschaft nach einer stärkeren staatlichen Unterstützung von Präventionsmaßnahmen Rechnung getragen und die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Einführung einer Pflichtversicherung (oder auch Angebotspflicht) gestärkt.

(2) Hochwassergebäudeausweis

Als ein sinnvoller Präventionsbaustein wird von mehreren Experten aus Wissenschaft, Versicherungswirtschaft und Verbraucherschutz (siehe u.a. Policy Brief SVRV Versicherung gegen Elementarschäden, 2026, S. 8) ein Hochwassergebäudeausweis für Wohngebäude angesehen. Ein solches Dokument ist ein Instrument für die objektive Bewertung der Schadensanfälligkeit von Gebäuden gegenüber

Überflutungen infolge von Flusshochwasser, Grundwasseranstieg, Starkregen oder Kanalüberstau. Der Ausweis fasst für ein konkretes Objekt alle wichtigen Informationen über mögliche Gefahren am/im Gebäude zusammen und gibt Auskunft über entsprechende Vorsorge und Anpassungsmaßnahmen zur Schadensminderung. Für die Ausstellung des Hochwassergebäudeausweises ist eigens dafür qualifiziertes Fachpersonal notwendig.

Aktuell sind zwei derartige Initiativen bekannt:

Die Entwicklung des Sächsischen Hochwasservorsorgeausweises (HWVA) Hochwasservorsorgeausweis - Hochwasser Eigenvorsorge wurde vom Freistaat Sachsen zusammen mit dem Aufbau eines Hochwasserkompetenzzentrums mit Sitz in Leipzig gefördert. Die Kosten für die Ausstellung eines Hochwasservorsorgeausweises sind davon abhängig, um welchen Haustyp es sich handelt. Für Standardgebäude rechnet man von 800 bis 1200 €. Handelt es sich dagegen bspw. um ein altes Fachwerkhäus, kann es teurer werden. Die Begutachtung des Hauses/Grundstückes ist in den Preis eingeschlossen. Die Ausstellung des Hochwasservorsorgeausweises wird aktuell von der Sächsischen Aufbaubank gefördert, dagegen die Umsetzung der Maßnahmen nicht.

Das HochwasserKompetenzCentrum e.V. (HKC) mit Sitz in Köln hat den Hochwasser-Pass HOCHWASSER-PASS entwickelt. Der Hochwasser-Pass unterstützt ebenfalls die Eigenvorsorge, indem gebäudespezifische Informationen durch persönliche Ansprechpersonen kommuniziert werden und Maßnahmen empfohlen werden. Die Gesamtkosten liegen in etwa in gleicher Höhe wie beim sächsischen Modell, sie setzen sich aus einer Bearbeitungsgebühr für den Pass (aktuell 50 Euro) und den Begutachtungskosten zusammen. Es wird darauf verwiesen, dass Versicherer den Betrag für die Erstellung des Hochwasser-Passes bezuschussen können.

Nach derzeitiger Rechtslage ist ein Hochwassergebäudeausweis kein gesetzliches Pflichtdokument und zumindest den Hochwasserkompetenzzentren Sachsen und Köln liegen keine Erkenntnisse vor, nach denen ein solches Papier auf privatrechtlicher Basis verbindlich vorgeschrieben wäre. Für die Zukunft könnte ein Hochwasservorsorgeausweis/-pass im Zusammenhang mit der Versicherung gegen Elementarschäden auf unterschiedliche Weise Relevanz erlangen.

Da ein Hochwassergebäudeausweis sowohl die Defizite im Ausgangszustand objektscharf identifiziert und die nachteiligen Folgen im Überflutungs- bzw. Hochwasserfall anzeigt, als auch konkrete Maßnahmen vorschlägt und beschreibt, in welchem Maß diese zur Schadensminderung beitragen würden, kann das Dokument in jedem Fall ein wirkungsvolles Instrument für Versicherer und Wohngebäudeeigentümer sein, um über den konkret passenden Versicherungsschutz zu sprechen. In der Folge könnten Versicherer und Versicherungsnehmer individuell Obliegenheiten vereinbaren und sich dabei auf die Ausstellung eines Hochwassergebäudeausweises sowie die Umsetzung der darin vorgeschlagenen – und gegebenenfalls mit Prioritäten versehenen – Vorsorgemaßnahmen einigen. Dabei könnten einerseits Prämienreduzierungen für den Fall vereinbart werden, dass ein Versicherungsnehmer die Vorsorgemaßnahmen fachgerecht durchführen lässt, sowie andererseits Prämienanhebungen oder Leistungsausschlüsse für den Fall, dass dies innerhalb einer bestimmten, angemessenen Zeit nicht geschieht.

Für die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zum Einsatz eines Hochwassergebäudeausweises sieht die Projektgruppe keine überzeugenden Gründe. Als gesetzlicher Rahmen für privatrechtliche Vereinbarungen im Zusammenhang mit derartigen Papieren sollten aus Verbraucherschutzsicht gleichwohl folgende Regelungen erwogen werden:

- Zum Zwecke der Transparenz und Verständlichkeit sollten Hochwasservorsorgeausweise/-pässe nach bundesweit einheitlichen Kriterien (d.h. beispielsweise keine unterschiedlichen

Bewertungsskalen, inhaltsgleiche Schulung zur sachkundigen Person) erstellt, ausgestellt, gestaltet sein und angewendet werden.

- Sofern in Versicherungsverträgen auf der Grundlage eines Hochwasservorsorgeausweises/-passes Vorsorgemaßnahmen vereinbart werden, für deren Umsetzung Prämienrabatte ein-geräumt werden, sollte der Versicherungsnehmer, wenn er seine vertraglichen Obliegenheiten aus bei Vertragsschluss nicht vorhersehbaren finanziellen oder anderen persönlichen Gründen nicht realisieren kann, dies dem Versicherer zum frühest möglichen Zeitpunkt anzeigen müssen. Als Rechtsfolge sollte der Prämienrabatt (rückwirkend) entfallen; ein Prämienaufschlag sollte jedoch nicht erhoben werden dürfen da sich der Ist-Zustand des versicherten Objektes allein durch die im Hochwasservorsorgeausweis/-passempfohlenen, aber nicht ausgeführten Maßnahmen, nicht verschlechtert hat. Leistungsfreiheit oder eine Kündigung des Versicherungsvertrages sind aus demselben Grund auszuschließen.

g) Beitragsänderungen bei Umstellung von Bestandsverträgen sowie künftige Prämienanpassungen

Für Sachversicherungen gibt es abgesehen von § 40 VVG keine versicherungsrechtlichen Regelungen zur Prämienanpassung, so dass entsprechende Klauseln in den AVB nur an den §§ 305 ff. BGB zu messen sind. Aus Verbraucherschutzsicht ist darauf zu achten, dass Beitragsanpassungen die Versicherten nicht finanziell überfordern und effektive Möglichkeiten der Beitragsenkung sowie des Anbieterwechsels bestehen.

Dabei ist zunächst die Umstellung von Bestandsverträgen auf einen um Elementarschäden erweiterten Versicherungsschutz in den Blick zu nehmen. Da einerseits eine finanzielle Überforderung von Bestandskunden vermieden werden sollte, andererseits aber eine dauerhafte Bevorzugung von möglicherweise günstigeren Altтарifen nicht zuletzt auch wegen des Gleichbehandlungsgebots problematisch wäre, käme in Betracht, Beitragsanpassungen in Bezug auf den kalkulatorischen Anteil für die herkömmlichen Risiken der Gebäudeversicherung für einen Übergangszeitraum von ein bis zwei Jahren prozentual zu deckeln¹⁰. Dies ist allerdings nur erforderlich, wenn es erhebliche Beitragsunterschiede zwischen verschiedenen Generationen von Bestandsverträgen gibt und eine deutliche Prämienerrhöhung für überdurchschnittlich günstige Altverträge zu erwarten ist¹¹. Für den auf Elementarschäden entfallenden kalkulatorischen Beitragsanteil wäre eine Privilegierung der Bestandskunden nur schwer mit dem Solidargedanken vereinbar, der die Pflichtversicherung und das Ziel einer flächendeckenden Absicherung gegen Elementarschäden mitprägt.

Für künftige Beitragsanpassungen bei Verträgen mit einer Absicherung gegen Elementarschäden wäre zu erwägen, diese wie bei der privaten Krankenversicherung (siehe § 203 Abs. 2 VVG und § 155 VAG) einer Überprüfung und Bestätigung durch einen unabhängigen Aktuar zu unterwerfen und ggf. auch eine gesetzliche Mindestfrist (z.B. 12 Monate) bis zu ihrer Wirksamkeit vorzusehen. Auch wäre zu prüfen, inwieweit Beitragsanpassungen wegen geänderter Risikoeinstufung reguliert werden müssten¹². In jedem Fall bedürfte § 25 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 VVG einer Anpassung, da der Risikoausschluss als Alternative zur Prämienerrhöhung gerade nicht gewollt ist bzw. dem Ziel der flächendeckenden Absicherung

¹⁰ zustimmend hierzu die Stellungnahme des BdV

¹¹ Bei neueren Verträgen, die entsprechend A 15 der Muster-AVB eine Anpassung an den Baupreisindex vorsehen, dürften kaum Tarifgefälle bestehen. Problematisch könnte sein, dass gesetzliche Restriktionen vorgezogene Preis- und Beitragserhöhungen auslösen können und damit möglicherweise ihre Wirkung verfehlen.

¹² Während dies bei der PKV ausgeschlossen ist, ist in der Kfz-Haftpflicht eine Beitragsanpassung aufgrund sich ändernder Risikoeinstufungen üblich.

gegen Elementarschäden zuwiderliefe (siehe hierzu bereits oben, III. 4 c). Der Regulierungsbedarf könnte entfallen oder sich verringern, wenn die Beitragsunterschiede zwischen festgelegten Risikostufen prozentual begrenzt würden (siehe hierzu nachfolgend f).

Im Falle einer Beitragserhöhung hat der Versicherte nach § 40 VVG ein Kündigungsrecht, das allerdings bei Einführung einer Pflichtversicherung entsprechend § 205 Abs. 6 VVG an den Abschluss einer Versicherung bei einem anderen Versicherer geknüpft sein müsste. Ergänzend sollte der Versicherte einen Anspruch haben, entsprechend den Vorgaben für den Basistarif in der privaten Krankenversicherung (siehe § 152 Abs. 1 Satz 3 VAG) eine Änderung des Selbstbehalts zu verlangen.

h) Anforderungen und Schlussfolgerungen aus Verbraucherschutzsicht

Aus Verbraucherschutzsicht wäre es vorzugswürdig, wenn im Rahmen des „Konkurrenzmodells“ eine staatliche Versicherung mit einer einheitlich gestalteten Prämie angeboten würde.

Bei einem privatwirtschaftlichen Modell muss der Gesetzgeber zur Erreichung des Versicherungsziels sowie zur Sicherstellung einer ausgewogenen Verteilung der Belastung Vorgaben zu den Risikoklassen, zu den Einstufungskriterien und ggf. auch zu relativen (prozentualen) Obergrenzen der Beitragsunterschiede in den jeweiligen Risikoklassen regeln. Andernfalls besteht die Gefahr, dass weiterhin zahlreiche Wohngebäude nicht gegen Elementarrisiken versichert sind. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn sich der Gesetzgeber für ein bloßes Pflichtangebotsmodell mit Opt-out-Möglichkeit entscheiden sollte. Auch sollten Gebäudeeigentümer die Wirtschaftlichkeit der Versicherungsangebote prüfen und vergleichen können, was bei einer Vielzahl von Risikoeinstufungsmodellen nicht möglich wäre. Anders als die Studie des SVRV 2026 geht die Projektgruppe davon aus, dass sich eine privatwirtschaftliche Elementarschadenversicherung grundsätzlich selbst tragen muss, und sieht staatliche Unterstützungsleistungen zur Vermeidung von finanzieller Überforderung einzelner, besonders belasteter Gebäudeeigentümer allenfalls als *ultima ratio* an.

Aus Sicht der Projektgruppe weist das französische Prämienmodell vor allem wegen der Öffnung für einen gemeinschaftlichen Haftungspool bestehenden aus dem prozentualen Beitragssatz für Naturkatastrophen erhebliche Vorteile auf.

Aus Sicht der Projektgruppe sollte unabhängig davon, ob man dem französischen oder dem bislang von den deutschen Versicherern praktizierten Modell der Prämienkalkulation folgt, eine gleichmäßigere Verteilung der Beitragslasten durch eine Festlegung von prozentualen Obergrenzen für die Beitragsunterschiede in den jeweiligen Risikoklassen sichergestellt werden. Dies kann zwar eine Anhebung der Beiträge in weniger risikogefährdeten Lagen zur Folge haben, jedoch erscheint dies mit Blick auf das Ziel einer flächendeckenden Absicherung aller Wohngebäude, vor dem Hintergrund zunehmender atypischer Naturereignisse und dem allen Versicherungen innewohnenden Solidargedanken hinnehmbar und gerechtfertigt.

Vorgeschlagen wird daher folgende Regelung zur Beitragsgestaltung:

- vorzugsweise Umstellung der Beitragskalkulation auf einen Basisbetrag für herkömmliche Schäden und einen prozentualen Beitrag für Naturkatastrophen gemäß dem französischen Modell
- in jedem Fall Begrenzung auf höchstens 4 Risikoklassen, die vom Gesamtverband der Versicherer (GDV) unter Berücksichtigung der Schadensrisiken durch Überschwemmung, Starkregen, Erdbeben, Lawinen und Sturmflut gebildet und von der Aufsichtsbehörde BaFin im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt genehmigt werden (z.B. ZÜRSGeo)
- Begrenzung des maximalen Beitragsunterschieds zwischen der niedrigsten und der höchsten Risikoklasse (bei gleichen Selbstbehalten) auf 35 % bei Bestandsbauten (gemäß Baubeginn bis bestimmtem Stichtag nach Inkrafttreten des Gesetzes).

Für Beitragserhöhungen anlässlich der Umstellung von Bestandsverträgen auf die gesetzlich geforderte Absicherung gegen Elementarschäden könnte es zum Schutz von Versicherten mit günstigen Altverträgen notwendig werden, während eines Übergangszeitraums Erhöhungen des Prämienanteils, der auf die „herkömmlichen“ Risiken der Gebäudeversicherung entfällt, prozentual zu begrenzen. Beitragserhöhungen bei laufenden Verträgen mit Elementarschadenabsicherung, die auf eine veränderte Risikoeinstufung gestützt werden, bedürfen der Regulierung und Begrenzung, sofern nicht bereits die Beitragsunterschiede zwischen den Risikostufen vom Gesetzgeber angemessen begrenzt werden. Im Übrigen sollten die Rechte der Versicherten bei Beitragserhöhungen u.a. mit Blick auf die unabhängige Überprüfung der kalkulatorischen Grundlagen, Kündigungsrechte und Änderung von Selbstbehalten ähnlich denjenigen in der privaten Krankenversicherung ausgestaltet werden.

i) Zwischenfazit / Kernfragen

- Solvency-II lässt Regelungen zur Beitragskalkulation zu. Eine auf individuelle Risiken des jeweiligen Grundstücks und Gebäudes gestützte Beitragskalkulation erscheint rechtlich nicht zwingend, zumal aufgrund der notwendigen Typisierung nur eingeschränkt Einzelfallgerechtigkeit erreichbar ist. Außerdem bedürfen Risikoeinstufungen aufgrund des fortschreitenden Klimawandels einer regelmäßigen Anpassung. Allerdings können Risikoeinstufungen zur Vermeidung von Fehlanreizen sowie zur Förderung von Prävention genutzt werden.
- Um Transparenz und vergleichbare Bedingungen zu gewährleisten, hält die Projektgruppe es für notwendig, für die Beitragsgestaltung verwendete Risikoklassen gesetzlich zu begrenzen und zu regulieren.
- Zur Sicherstellung der Versicherbarkeit aller Bestandsgebäude wird eine prozentuale Begrenzung der Beitragsunterschiede zwischen der höchsten und der niedrigsten Risikoklasse auf 35 Prozent vorgeschlagen. Damit würde auch der Regulierungsbedarf für Beitragserhöhungen wegen nachträglicher Änderung der Risikoeinstufung entfallen.
- Eine getrennte Beitragskalkulation aus einem risikobasierten Grundbetrag (bezogen auf herkömmliche Schäden und Naturereignisse) und einem prozentualen Anteil für Naturkatastrophen (entsprechend dem franz. Modell) wird v.a. wegen der erleichterten Bildung eines Haftungspools für sinnvoll erachtet.
- Die Rechte der Versicherten bei Beitragserhöhungen u.a. mit Blick auf die unabhängige Überprüfung der kalkulatorischen Grundlagen, Kündigungsrechte und Änderung von Selbstbehalten sollten ähnlich denjenigen in der privaten Krankenversicherung ausgestaltet werden. Weiter kann eine übergangsweise Begrenzung von Beitragserhöhungen bei Umstellung von Bestandsverträgen zu prüfen sein, soweit sich diese auf kalkulatorischen Anteil für herkömmliche Risiken in der Gebäudeversicherung bezieht.

7. Regelung der Versicherungspflicht und vertragsrechtliche Mechanismen

a) Einführung

Zur Regelung einer Versicherungspflicht und der damit verbundenen vertraglichen Mechanismen sind unterschiedliche Ansätze in der Diskussion. Die Länder haben sich in der Ministerpräsidentenkonferenz und u.a. auch der Verbraucherschutzministerkonferenz für eine Versicherungspflicht ausgesprochen. Im Bundeskoalitionsvertrag heißt es diesbezüglich: „Wir führen ein, dass im Neugeschäft die Wohngebäudeversicherung nur noch mit Elementarschadenabsicherung angeboten wird, und im Bestandsgeschäft sämtliche Wohngebäudeversicherungen zu einem Stichtag um eine

Elementarschadenversicherung erweitert werden. Dabei prüfen wir, ob dieses Modell mit einer Opt-Out-Lösung zu versehen ist.“ Der GDV schlägt im Wesentlichen vor, Neukunden nur noch eine vollintegrierte Wohngebäudeversicherung inkl. Elementargefahren anzubieten und bei Bestandskunden den Elementarschutz vertraglich anzufügen. Sowohl Neu- als auch Bestandskunden soll ein Opt-Out Zugum-Zug gegen eine schriftliche Haftungsfreistellung für Staat, Versicherer und Vermittler ermöglicht werden.¹³ Der vzbv schlägt vor, für die Wohngebäudeversicherung eine Definition im VVG vorzunehmen und dabei den Mindestumfang des Versicherungsschutzes zu benennen, der neben den traditionellen Risiken auch die Absicherung gegen Naturgefahren umfasst und vertraglich nicht unterschritten werden darf.¹⁴

b) Regelung des verpflichtenden Elements

Allen derzeit diskutierten Lösungen liegt ein verpflichtendes Element zugrunde.

(1) Versicherungspflicht

Eine Versicherungspflicht für Wohneigentümer könnte in Anlehnung an die Regelungen zur Privaten Krankenversicherung in § 193 VVG formuliert werden. Es bedürfte dann einer korrespondierenden Pflicht der Versicherer entsprechend § 193 Abs. 5 VVG. Dabei sollte sich die Angebots- und Kontrahierungspflicht auf solche Versicherer beschränken, die Wohngebäudeversicherungen anbieten.¹⁵ Der Gesetzgeber müsste weiterhin den Umfang des zur Erfüllung der Versicherungspflicht notwendigen Versicherungsschutzes definieren. Sinnvoll wäre es dabei, wie auch im Koalitionsvertrag vorgesehen, die Gebäudeversicherung mit der Absicherung gegen Elementarrisiken zu verknüpfen und die Versicherungspflicht umfassend zu formulieren.

(2) Angebotspflicht mit integrierter Gebäude-Elementarschadenversicherung

Der Koalitionsvertrag scheint anstelle einer Versicherungspflicht ein Modell im Auge zu haben, bei dem die Gebäudeversicherung künftig nur noch gemeinsam mit einer Elementarschadenversicherung angeboten werden darf und die Versicherer verpflichtet werden, den Bestandskunden eine Umstellung ihrer Verträge auf eine integrierte Gebäude- und Elementarschadenversicherung anzubieten oder diese (einseitig) vorzunehmen. Hierzu wäre wie bei der Pflichtversicherung eine eigene gesetzliche Regelung notwendig, die beispielsweise als besonderes Kapitel in das VVG eingefügt werden könnte. Im Ergebnis würde dieser Ansatz zu einer Situation wie in Frankreich führen, bei der Gebäudeversicherungen nur mit einem umfassenden Schutz existieren, der auch Elementarschäden einschließt.

(3) Angebotspflicht ohne Integration der Elementarschäden in die Gebäudeversicherung

Im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurde auch die inzwischen durch den Koalitionsvertrag überholte Variante diskutiert, Versicherer lediglich zu verpflichten, beide Produktvarianten (d.h. mit

¹³ Vgl. etwa das Positionspapier des GDV in Anlage 3.2 des Berichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Elementarrisiken, abrufbar unter https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Abschlussbericht_BLAG_Elementarrisiken.pdf?__blob=publicationFile&v=1

¹⁴ https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-06/24-06-14__Positionspapier%20Elementarschadenversicherung.pdf

¹⁵ Die PG hat diskutiert, ob dies möglicherweise die Leistungsfähigkeit einzelner Versicherer überschreiten könnte, sieht aber u.a. verfassungsrechtliche Schwierigkeiten einzelne Versicherer auszunehmen.

und ohne Elementarschutz) anzubieten (mit aktiver Angebotspflicht für Bestandsverträge) und unter Darstellung der jeweiligen Versicherungsprämien zu erläutern. Hier erscheint allerdings zweifelhaft, dass dies zu einer hinreichenden Versicherungsdichte führen wird, insbesondere wenn das Angebot des ergänzenden Elementarschutzes aus Sicht der Versicherungsnehmer keine attraktiven Konditionen hat.

c) Rechtstechnische Umsetzung

Zu klären ist weiter, wie der Gebäudeeigentümer zu einem Versicherungsvertrag kommt, der die herkömmlichen Risiken einschließlich der Elementarschäden abdeckt.

(1) **Neuverträge**

Bei Neuverträgen sollte im Falle einer Versicherungspflicht wie bei der PKV eine Kontrahierungspflicht geregelt werden, damit der Zugang zum Versicherungsschutz auch in stärker gefährdeten Gebieten gewährleistet wird und Gebäudeeigentümer nicht Gefahr laufen, gegen ihre Versicherungspflicht zu verstoßen.

Bei der Angebotslösung mit integrierter Gebäude-Elementarschadenversicherung setzt man darauf, dass der Gebäudeeigentümer bei erstmaliger Versicherung in der Regel sich für die integrierte Versicherung entscheidet, da er andernfalls gar keinen Versicherungsschutz für das Gebäude hätte und dies auch ein Hindernis für eine oftmals notwendige Kreditfinanzierung sein kann.

(2) **Bestandsverträge**

Komplexer gestaltet sich die Situation bei bestehenden Verträgen ohne ausreichende Elementarschadenversicherung, da für diese ein adäquater Mechanismus der Umstellung gefunden werden muss.

Eine Umstellung kraft Gesetzes, die ohnehin nur bei der Versicherungspflicht denkbar wäre, scheint allein schon deshalb schwierig, weil damit in den meisten Fällen auch eine Prämienanpassung einhergehen wird, die der Gesetzgeber nicht regeln kann¹⁶. Daher wird die wahrscheinlichere Lösung in einem Angebot zur Vertragsänderung bestehen. Unter dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes besteht allerdings die Schwierigkeit, den Angebots- und Vertragsänderungsmechanismus so zu gestalten, dass einerseits die Entscheidungsfreiheit des Versicherten beachtet wird und er andererseits aber in der Praxis handhabbar ist und die flächendeckende Absicherung gegen Elementarrisiken nicht durch ein aufwendiges Hin- und Her zwischen den Vertragsparteien gefährdet wird.

Für die Annahme des Angebots könnte einerseits das Erfordernis der aktiven Zustimmung des Versicherungsnehmers postuliert werden. Andererseits könnte für die Annahme eine Zustimmungsfiktion mit Opt-Out-Möglichkeit ähnlich der Regelung in § 675g Abs. 2 BGB geschaffen werden.

Ein Abweichen vom rechtsgeschäftlichen Grundsatz, dass Schweigen insbesondere bei Verbrauchern regelmäßig keine Willenserklärung darstellt, ist aus Sicht des Verbraucherschutzes zunächst kritisch zu sehen. Abgesehen vom Eingriff in die Vertragsfreiheit könnten Verbraucherinnen und Verbraucher, die – aus welchen Gründen auch immer (Lethargie, Desinteresse, intellektuelle Überforderung, Unbeholfenheit, Krankheit oder tatsächliches Einverständnis) – dem Angebot nicht widersprechen, sich völlig neuen Hauptleistungspflichten gegenübersehen. Insofern wäre eine solche Regelung auch anders zu bewerten als beispielsweise § 651g Abs. 2 S. 3 BGB (Erhöhung des Reisepreises; Änderung der

¹⁶ Gleichwohl wurde sie bei der Expertenanhörung von mehreren Teilnehmern als denkbarer Ansatz zugrunde gelegt.

Reiseleistungen aufgrund nach Vertragsschluss eingetretenen Umstands) oder § 675g Abs. 2 BGB, der insbesondere die vorherige Vereinbarung der Zustimmungsfiktion verlangt.

Allerdings könnte man den Standpunkt vertreten, dass das Ziel der raschen flächendeckenden Absicherung gegen Elementarrisiken in der Abwägung mit der Entscheidungsfreiheit Vorrang für sich beanspruchen kann, sofern die Belange der Versicherten durch besondere Schutzvorkehrungen ausreichend gewahrt werden. Aus Sicht der Projektgruppe könnte eine Zustimmungsfiktion unter folgenden Voraussetzungen gerechtfertigt sein: ausreichende Frist (länger als 1 Monat), klare Informationspflichten und Beratungsangebot (z.B. mit Blick auf Selbstbehalte), Regulierung der Prämienkalkulation, keine übermäßige Erhöhung der auf die herkömmliche Gebäudeabsicherung entfallenden Prämienanteile. Zudem sollte die Zustimmungsfiktion dann nur einmalig zu einem bestimmten Stichtag greifen und keine grundsätzliche Option zur Anpassung der Versicherungsbedingungen darstellen.

Unabhängig davon, wie man die Annahme des Angebots auf Erweiterung des Versicherungsschutzes ausgestaltet, stellt sich die Frage, was mit denjenigen Versicherungen geschehen soll, bei denen die Eigentümer einer Erweiterung nicht zustimmen bzw. widersprechen. Im Falle der zwingenden Integration der Elementarschadenversicherung in die Gebäudeversicherung wäre die Folge, dass der Versicherer den Vertrag kündigt bzw. kündigen muss. Erforderlich wäre hierfür in jedem Fall, dass Eigentümerinnen und Eigentümern eine ausreichende Bedenkzeit für die Prüfung des Angebots eingeräumt wird. Dies würde es ermöglichen ggf. auch Angebote anderer Versicherungsunternehmen als demjenigen, bei dem die Wohngebäudeversicherung bisher besteht, einzuholen.

d) Opt-out

Mit Blick auf die Folge, dass Bestandsverträge notfalls gekündigt werden müssten, sowie die auch im Koalitionsvertrag aufgeworfene Frage wurde in der Projektgruppe diskutiert, ob ein Opt-out notwendig und sachgerecht wäre. Damit würde den Versicherten die Möglichkeit gegeben, wie bisher nur bestimmte Schadensrisiken zu versichern. Sie könnten ihre bisherige Absicherung behalten und würden nicht vor die Wahl „Alles oder Nichts“ gestellt. Auch würde die Gefahr verringert werden, dass eventuell einzelne Verbraucher bei erheblichen Prämienerrhöhungen auf Grund mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit ihr Wohneigentum aufgeben müssten. In der Expertenanhörung wurde zudem als Argument angeführt, dass ein freiwilliges Element die Gefahr von Verfassungsbeschwerden verringern und den Einstieg in einen neuen gesetzlichen Rahmen für die Absicherung gegen Elementarrisiken erleichtern würde.

Allerdings ist davon auszugehen, dass dann ein nicht unerheblicher Teil der Eigentümer auf eine Erweiterung des bestehenden Versicherungsschutzes verzichtet. Konsequenter Weise müsste zudem ein derartiges selektives Opt-out bezüglich der Elementarschadenabsicherung auch für das Neukundengeschäft gelten, da kein durchgreifender Grund für eine Ungleichbehandlung zu erkennen ist. Daher wird ein Opt-out als nicht sachgerecht angesehen, sofern die Belange der Versicherten durch entsprechende Mechanismen gegen finanzielle Überforderung (siehe hierzu Kap. III. 6) und andere unangemessene Nachteile gewahrt bleiben (zur Variante des betragsmäßigen Opt-outs im Sinne einer zwingenden Basisabsicherung von Schäden bis zu 100.000 Euro siehe oben, III. 5) .

d) Bewertung / Lösungsansätze

Mit Blick auf das Ziel einer möglichst vollständigen Absicherung aller Wohngebäude in Deutschland gegen Elementarschäden könnte sich eine Versicherungspflicht als die klarere und im Ergebnis leichter zu regulierende Lösung darstellen, nicht zuletzt auch, weil sie sich mit der Einführung der verpflichtenden Privaten Krankenversicherung auf grundsätzlich bewährte Umsetzungsmechanismen stützen kann. Dabei ist aus Sicht der Projektgruppe zu bemerken, dass eine isolierte Versicherungspflicht für

Elementarschäden wenig zielführend erscheint, da dann die Situation eintreten könnte, dass ein Wohngebäude zwar eine Elementarschadenversicherung hat, aber keine allgemeine Wohngebäudeversicherung. Eine Versicherungspflicht müsste daher auch letztere miteinbeziehen.

In ihrer Wirkung ähnlich erscheint eine Verpflichtung der Versicherer, künftig Gebäudeversicherungen nur noch verknüpft mit einer Absicherung gegen Elementarschäden sowohl im Neukundengeschäft als auch bei Bestandsverträgen anzubieten.

Eine lediglich freiwillige Lösung mit bloßer Angebotspflicht der Versicherer oder ein selektives Opt-out würden zwar die individuelle (negative) Vertragsabschlussfreiheit der Eigentümer wahren, allerdings hätte der Gesetzgeber bei einer freiwilligen Lösung keinen Anlass für eine Prämienregulierung mit der Folge, dass nach dem individuellen Risiko berechnete Prämien die finanzielle Zahlungsbereitschaft gerade von Eigentümern in gefährdeten Gebieten übersteigen würden und damit der Prämiensenkungseffekt, der bei einer Einbeziehung aller Wohngebäude erreicht werden kann, verfehlt würde. Die angestrebte Versicherungsdichte dürfte damit nicht erreicht werden.

e) Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen

- Wegen größtmöglicher Klarheit und Erleichterung der Umstellung von Bestandsverträgen wäre eine Versicherungspflicht wie beispielsweise in der PKV, d.h. mit Angebotspflicht und Kontrahierungszwang, vorzugswürdig.
- Allerdings kann eine zwingende Verknüpfung der Gebäudeversicherung mit der Absicherung von Elementarrisiken ebenfalls zu einer flächendeckenden Versicherung gegen Elementarschäden beitragen.
- Bei der Umstellung von Bestandsverträgen ist eine Widerspruchslösung hinnehmbar, wenn sie durch ausreichend bemessene Prüffristen für die Versicherten begleitet wird. Je nach Marktlage kann eine befristete Begrenzung von Prämien erhöhungen sinnvoll sein.

8. Notwendige Regulierung von Versicherungsbedingungen und sonstigen vertragsrelevanten Sachverhalten

Die Projektgruppe hat untersucht, ob gesetzlicher Regulierungsbedarf hinsichtlich bestimmter, das Versicherungsverhältnis prägender Bedingungen und Rechte besteht, um die Belange der Verbraucher angemessen zu wahren. Die Expertenanhörung ergab hierzu erwartungsgemäß ein uneinheitliches Bild. Für die Projektgruppe ging es vor allem um die Frage, ob die entsprechenden Regelungen des VVG für eine Elementarschaden(pflicht)versicherung geeignete Rechtsfolgen vorsehen und ob die §§ 305 ff. BGB einen ausreichenden Schutz vor Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) bieten, die bei einer echten Pflichtversicherung oder einer Verknüpfung der Gebäudeversicherung mit der Elementarschadenabsicherung in einem besonderen Licht zu betrachten sind. Maßgebliche Kriterien und Zielsetzungen sind u.a.: Gewährleistung einer flächendeckenden Absicherung, Klarheit, Streitvermeidung, Angemessenheit der Rechtsfolgen bei Nichterfüllung, keine unbillige Entlastung der Versicherer, Erhalt des Wettbewerbs unter Versicherern u.a. durch eine Wechselmöglichkeit der Versicherten sowie die Vermeidung von Überforderung der Versicherten.

Der Fokus wird im Folgenden auf Obliegenheiten, Regelungen zur Kündigung, das Verbot der Gefahrerhöhung und Folgen bei Zahlungsverzug der Prämien gelegt. Zu prüfen ist zum einen, ob diese zum Schutz der Verbraucher einer inhaltlich-materiellen Eingrenzung bedürfen. Zum anderen ist zu untersuchen, ob ggf. Anpassungen der Rechtsfolgen im VVG erforderlich sind.

a) Obliegenheiten

Allgemeine Versicherungsbedingungen legen typischerweise Obliegenheiten fest, deren Verletzung zu Leistungskürzungen oder -ausschlüssen führen kann. Die §§ 305 ff. BGB können die Versicherten in gewissem Maße vor überraschenden, intransparenten oder unangemessenen Obliegenheiten und den Folgen bei ihrer Verletzung schützen.

Im Folgenden sollen als typische Obliegenheiten Anzeigepflichten sowie Präventionsmaßnahmen und die Rechtsfolgenregelung des § 28 VVG auf möglichen Regulierungsbedarf hin untersucht werden.

(1) Anzeigepflicht bezüglich gefahrerhöhender Momente

In Allgemeinen Versicherungsbedingungen sind vielfach Anzeigepflichten vorgesehen. Zu klären ist zunächst, ob es für den Bereich einer Elementarschadenversicherung einer materiellen Begrenzung der Anzeigepflichten als solcher bedarf.

In den Musterbedingungen zur allgemeinen Gebäudeversicherung werden als anzeigepflichtige Gefahrerhöhung insbesondere eine bei Vertragsschluss nicht mitgeteilte Umstandsänderung, (überwiegende) Nutzungsaufgabe, Baumaßnahmen mit (teilweiser) Dachentfernung, Baumaßnahmen, die nur (überwiegenden) Unbenutzbarkeit führen, Aufnahme eines Gewerbebetriebs und Stellung unter Denkmalschutz erfasst. Eine Gefahrerhöhung durch den Versicherungsnehmer könnte im Bereich der Elementarschadenpflichtversicherung bei Nutzungsaufgabe und Baumaßnahmen mit (teilweiser) Dachentfernung ebenfalls zu berücksichtigen sein. § 23 VVG sieht in Absatz 1 ein grundsätzliches Verbot der Gefahrerhöhung ohne Einwilligung des Versicherers sowie eine unverzügliche Anzeigepflicht ab Kenntniserlangung einer Gefahrerhöhung unabhängig von Willen des Versicherungsnehmers in Absatz 3 vor. Ein gesetzlicher Ausschluss sämtlicher Anzeigepflichten im Falle einer Gefahrerhöhung erscheint mit Blick auf die Förderung der Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümer und wegen der Üblichkeit bei der Gebäudeversicherung, die dies ebenso vorsieht, nicht begründbar.

Da sich die Versicherten dieser Pflichten oftmals nicht bewusst sind, sollten diese aber mit einer hervorgehobenen Information und Beratung einhergehen (vgl. näher dazu in Kap. III.9). In Frage käme auch eine regelmäßige, beispielsweise jährliche Erneuerung der Information.

Allerdings sollte eine Anzeigepflicht nach § 23 Abs. 3 VVG für Umstände, die für die Risikoeinstufung von Bedeutung sind und außerhalb der Sphäre des Versicherten liegen, vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgeschlossen werden. Andernfalls müssten die Versicherten die Versicherungsunternehmen beispielsweise regelmäßig über besondere Wetterereignisse oder bauliche Entwicklungen innerhalb und außerhalb des Gemeindegebiets informieren, was nicht sachgerecht ist und die Versicherten unzumutbar belasten und überfordern würde.

(2) Anzeigepflicht im Schadensfall

Nach § 30 VVG ist der Eintritt eines Versicherungsfalles unverzüglich nach Kenntniserlangung anzuzeigen. § 31 VVG ordnet eine Auskunftspflicht zu Art und Ausmaß des Schadens an. Für den Fall der Erfassung eines Elementarschadens wird kein Modifikationsbedarf gesehen. Die Musterbedingungen zur allgemeinen Gebäudeversicherung nehmen bei der Feststellung der Schadenshöhe zudem Bezug auf das Sachverständigenverfahren im Sinne des § 84 VVG. Eine individuelle Schadensmeldung ist auch in Frankreich binnen 30 Tagen nachdem das schädigende Ereignis gemäß Artikel 1 Absatz 4 CatNat-Gesetz durch eine interministerielle Kommission zur Naturkatastrophe erklärt wird, erforderlich. Insofern besteht hinsichtlich der §§ 30 und 31 VVG für eine Elementarschadenpflichtversicherung kein Modifikationsbedarf.

(3) Schadensminderungsobligationen (insbesondere in Risikogebieten) in Form von

präventiven (bauliche) Maßnahmen

Fraglich ist zunächst, ob vom Versicherten die Vornahme baulicher Präventionsmaßnahmen normativ verlangt werden kann und anhand welcher Kriterien die konkret zu ergreifenden Maßnahmen bestimmt werden könnten.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Anordnung präventiver Schadensminderungsobliegenheiten in den AVB wird eher kritisch gesehen, zumal anzunehmen ist, dass die Versicherer ohnehin bestrebt sein werden, Obliegenheiten in größerem Umfang vertraglich zu regeln. Beispielsweise schlägt der GDV in seinen Musterbedingungen zur allgemeinen Gebäudeversicherung zur Prävention vor Überschwemmungs- und Rückstauschäden im Rahmen sog. „Sicherheitsvorschriften“ die Obliegenheit des Versicherungsnehmers vor, bei rückstaugefährdeten Räumen „Rückstausicherungen funktionsbereit zu halten“ (vgl. dazu unter <https://www.gdv.de/resource/blob/37090/562b0c381cf8f48be1cdafb8e74cc2e3/all-gemeine-wohngebaeude-versicherungsbedingungen-vgb-2022-wohnflaechenmodell--data.pdf> , A 20.1.4.1.)

Stattdessen wird die Notwendigkeit gesehen, den Umfang der Präventionsmaßnahmen durch den Gesetzgeber (verstärkend zu dem Maßstab der Inhaltskontrolle nach § 307 BGB) einzugrenzen. Hierzu zählt u.a. eine Begrenzung der bautechnischen Anforderungen auf den Stand der Technik als Maximum und die Gewährung ausreichender Umsetzungsfristen. Auch könnte verlangt werden, dass die Präventionsmaßnahmen in einem zu veröffentlichenden Maßnahmenkatalog oder einer Risikoplanung des Versicherers näher dargestellt und begründet werden, um Maßnahmen transparent zu machen und ggf. eine Überprüfung (ggf. durch die BaFin) zu ermöglichen. Zur Gewährleistung einer rechtssicheren, wirksamen vertraglichen Bezugnahme in den AVB auf die Risikoplanung des Versicherers bedürfte es detaillierterer Festsetzungen (z.B. anhand konkreter, geographischer/kartierter Vorgaben, z.B. Anbringung/Vorhalten von Schotts für sämtliche Hausöffnungen in Hochwassergebieten). Insbesondere bei Bestandsbauten in Risikogebieten wäre ferner darauf zu achten, dass es zu keiner finanziellen Überforderung der Versicherten kommt, sodass auch über eine wirtschaftliche Zumutbarkeitsgrenze nachgedacht werden müsste.

Im Falle einer zumindest grob fahrlässigen Verletzung dieser Obliegenheit sieht § 28 VVG neben der Kündigungsmöglichkeit seitens des Versicherers auch eine ganze oder anteilige Leistungskürzung vor. Die Rechtsfolge einer Leistungskürzung führt zwar möglicherweise zu einem faktischen Ausschluss derjenigen vom Versicherungsschutz, die sich Präventionsmaßnahmen nicht leisten können, und belastet Eigentümer in Risikogebieten mit entsprechend höheren Prämien zusätzlich, aber ohne Leistungskürzung bliebe eine Obliegenheitsverletzung sanktionslos.

(4) *Rechtsfolgen einer Obliegenheitsverletzung*

Die Rechtsfolgen einer Obliegenheitsverletzung sind in der zentralen Vorschrift des § 28 VVG geregelt.

Dem hier verfolgten Anliegen einer flächendeckenden Absicherung gegen Elementarrisiken steht eine in § 28 Abs. 1 VVG vorgesehene Kündigungsmöglichkeit des Versicherers entgegen. Dieses sollte ausgeschlossen werden.

Gemäß § 28 Abs. 2 VVG ist zudem eine anhand des Verschuldensgrads bemessene Leistungskürzung vorgesehen. Diese Regelung ist auch im Rahmen einer Elementarschadenpflichtversicherung grundsätzlich als sachgerecht zu bewerten. Gemäß § 28 Abs. 2 S. 1 VVG ist der Versicherer bei vorsätzlicher Verletzung leistungsfrei gestellt, bei grober Fahrlässigkeit ist der Versicherer zur Leistungskürzung entsprechend der Schwere des Verschuldens berechtigt. Die Beweislast für das vorsätzliche Agieren liegt beim Versicherer, wohingegen bei grober Fahrlässigkeit die Beweislast für das Nichtvorliegen beim Versicherten liegt (Schimikowski, in: Schimikowski, Versicherungsvertragsrecht, 7. Auflage 2024, Rn. 344).

Die Regelung des § 28 Abs. 3 VVG sieht außerdem vor, dass eine Leistungskürzung nur bei Kausalität der Obliegenheitsverletzung für den Schaden eingreift.

Bei grober Fahrlässigkeit stellt sich die Frage, ob eine Leistungskürzung im Bereich der Elementarschadenversicherung angesichts der Bedeutsamkeit der geschützten Rechtsgüter einer weitergehenden Einschränkung gegenüber § 28 Abs. 2 VVG bedarf, beispielsweise in Form einer Kürzungshöchstquote. Vorstellbar wäre exemplarisch bei einer Missachtung einer Anzeigepflicht eine maximale Kürzung um 10 Prozent und bei einer Verletzung einer Präventionspflicht von maximal 30 Prozent, sofern sich dies nicht unverhältnismäßig auf die Prämienausgestaltung auswirkt.

Ferner stellt sich die Frage, ob die Rechtsfolge der Leistungsfreistellung bei vorsätzlicher Nichtvornahme von Präventionsmaßnahmen auch in den Fällen greifen soll, in denen der Versicherungsnehmer aus finanziellen Gründen an der fristgerechten Ergreifung gehindert war. Vorstellbar wäre z.B. eine Härtefallausnahme bei der Vorlage entsprechender Nachweise über tiefgreifendere Finanzierungshindernisse und einer rechtzeitigen Anzeige (vor dem Schadensfall) gegenüber dem Versicherer.

b) Reglementierung der Kündigungsmöglichkeiten zur Gewährleistung eines flächendeckenden und ununterbrochenen Versicherungsschutzes

Aufgrund der Einordnung einer Elementarschadenversicherung (wie die bisherige Gebäudeversicherung) als Sachversicherung würden grundsätzlich die Regelungen der §§ 88-99 VVG gelten. Diese sehen für beide Vertragsparteien das Gestaltungsrecht der Kündigung in §§ 92 und 96 VVG vor. Sowohl bei einer Ausgestaltung als Pflichtversicherung als auch bei einer Angebotslösung bedarf es einer gesetzlichen Nachsteuerung.

Grundsätzlich spricht die Privatautonomie als tragendes zivilrechtliches Prinzip für möglichst geringe Reglementierungen. Das Kündigungsrecht des Versicherers sollte im Bereich der Elementarschadenversicherung dennoch gesetzlich ausgeschlossen werden, um das Ziel der flächendeckenden Absicherung nicht zu gefährden und den ununterbrochenen Schutz vor existentiellen Schäden zu gewährleisten.

(1) Ausschluss des Kündigungsrechts des Versicherers

Im Falle einer Pflichtversicherung würde ein Recht zur ordentlichen Kündigung des Versicherers vor Eintritt des Schadensfalls einem etwaigen Kontrahierungszwang zuwiderlaufen und zudem den Versicherten der Gefahr aussetzen, gegen seine Versicherungspflicht zu verstoßen. Ferner müsste der Versicherungsnehmer bei einem Neuantrag vermutlich angeben, dass der bisherige Vertrag seitens des Versicherers gekündigt wurde. Dies dürfte die Versicherungsmöglichkeiten für eine Immobilie belasten z.B. durch eine schlechtere Risikoeinstufung und daraus resultierenden höheren Prämien oder Selbstbehalten. Dies würde strukturell zu einer einseitigen Benachteiligung führen, sodass diesbezüglich Reglementierungsbedarf besteht.

Auch würde ein Kündigungsrecht die Angebotspflicht aushebeln, sofern der Gesetzgeber sich für diesen Ansatz entscheidet, und dem Ziel einer flächendeckenden Absicherung zuwiderlaufen.

Diese Erwägungen gelten nicht nur für das ordentliche Kündigungsrecht, sondern grundsätzlich auch für das anlassbezogene Kündigungsrecht bei Vertragsstörungen in der Sphäre des Versicherten (z.B. Obliegenheitsverletzungen).

Vorgeschlagen wird daher ein grundsätzlicher, pauschaler Kündigungsausschluss nach dem Vorbild des § 206 Abs. 1 Satz 1 VVG (betreffend die Private Krankenversicherung – zur Problematik bei Nichtzahlung der Versicherungsprämie siehe Nr. 3).

(2) Beibehaltung eines Kündigungsrechts des Versicherungsnehmers

§ 92 Abs. 1, 2 VVG sieht weiterhin vor, dass jede Vertragspartei nach Eintritt des Versicherungsfalles bis zum Ablauf eines Monats seit dem Abschluss der Verhandlungen über die Entschädigung kündigen dürfen. Dadurch soll verhindert werden, dass weder der Versicherer an einen schadenreichen Vertrag noch der Versicherungsnehmer nach einer nicht zufrieden stellenden Schadensregulierung weiterhin vertraglich gebunden bleiben.

Für den Bereich der Elementarschadenversicherung bedarf es jedoch einer Abweichung von dieser Ausformung des gesetzlichen Leitbilds der Sachversicherung dahingehend, dass bei einer Ausgestaltung als Pflichtversicherung eine Kündigung grundsätzlich nur durch den Versicherungsnehmer und nur unter der Voraussetzung der Zusage anderweitigen Versicherungsschutzes wirksam werden kann.

Bei einer Angebotslösung müsste einer voreiligen Kündigung des Versicherten ohne Anschlussversicherung ebenfalls entgegengewirkt werden (längere Kündigungsfrist, ggf. „Reuerecht“, Risikohinweise, Einräumung einer „Rücknahmemöglichkeit“ der Kündigungserklärung bis zum Ablauf der Kündigungsfrist etc.).

Sofern es im Schadensfall jedoch zu einer vollständigen Zerstörung der Immobilie als Versicherungsgegenstand gekommen ist und der Versicherungsnehmer einen Wiederaufbau an demselben Ort nicht erwägt bzw. daran (z.B. aufgrund eines Verbotes) gehindert ist, sollte das Sonderkündigungsrecht des § 92 VVG weiterhin Anwendung finden.

Die obigen Ausführungen zur erforderlichen Abweichung vom gesetzlichen Leitbild gelten zudem für das Kündigungsrecht des Erwerbers bei Grundstücks-/Immobilienveräußerung nach § 96 Abs. 2 VVG.

c) Folgen eines Verstoßes gegen das Verbot der Gefahrerhöhung

Gemäß § 23 Abs. 1 VVG darf der Versicherungsnehmer nach Abgabe seiner Vertragserklärung ohne Einwilligung des Versicherers keine Gefahrerhöhung vornehmen oder deren Vornahme durch einen Dritten gestatten. Auf Rechtsfolgenseite besteht bei einem Verstoß gegen das Verbot der Gefahrerhöhung gemäß § 24 VVG entweder die Möglichkeit einer fristlosen Kündigung seitens des Versicherers oder das Recht, die Prämie zu erhöhen (§ 25 VVG). Ferner ist in § 26 VVG zudem eine an den Grad des Verschuldens angepasste Leistungsfreistellung des Versicherers normiert.

Das Kündigungsrecht nach § 24 VVG muss nach Auffassung der PG ausgeschlossen werden, um den Versicherungsnehmer nicht unbillig zu belasten. Dies gilt sowohl für die Pflichtversicherung als auch für die Angebotslösung, da auch bei letzterer die Angebots- und Kontrahierungspflicht andernfalls umgangen werden könnte und das Ziel der flächendeckenden Versicherung gefährdet würde.

Die Rechtsfolge einer Prämienenerhöhung nach § 25 VVG wird als grundsätzlich sachgerecht empfunden, wobei die Gründe dem Versicherten dargelegt und ausreichende Vorlaufzeiten bis zu Erhöhung gewährt werden müssten (vgl. dazu auch Kapitel III. 6).

Eine Leistungsfreistellung des Versicherers gemäß § 26 Abs. 1 VVG bei vorsätzlicher Verletzung des § 23 Abs. 1 VVG wird ebenfalls als sachgerecht bewertet, da die Norm in § 26 Abs. 3 Nr. 1 VVG die Voraussetzung aufstellt, dass die Obliegenheitsverletzung jedenfalls mitursächlich für den eingetretenen Schaden gewesen sein muss (Armbrüster, in: Prölss/Martin, VVG, 32. Auflage 2024, Rn. 4). Ferner wird auch eine Leistungskürzung bei grober Fahrlässigkeit nach § 26 Abs. 1 S. 2 VVG als grundsätzlich sachgerecht bewertet. Sofern eine Kürzungshöchstquote bei grob fahrlässiger Verletzung einer vertraglichen Obliegenheit nach § 28 Abs. 2 S. 2 VVG festgelegt werden würde, bedarf es einer solchen bei § 26 Abs. 1 S. 2 VVG nicht, da ein Verstoß gegen das Verbot der Gefahrerhöhung als Verpflichtung wertungsmäßig nicht mit einer Obliegenheitsverletzung gleichgesetzt werden kann. Darüber hinaus wurde in einer Expertenstellungnahme darauf hingewiesen, dass damit auch eine Benachteiligung derjenigen

Versicherungsnehmer einherginge, die den gebotenen Sorgfaltsmaßstab in einem geringfügigeren Maße als für die Annahme einer groben Fahrlässigkeit erforderlich verletzt haben.

d) Folgen bei Nichtzahlung der Prämie

Bei Nichtleistung der Folgeprämie sieht § 38 VVG mit dem Kündigungsrecht des Versicherers sowie der Leistungsfreistellung nach Ablauf einer vom Versicherer gesetzten mindestens 14-tägigen Nachfrist empfindliche Sanktionen vor, die möglicherweise einer Korrektur bedürfen.

Bei einer Ausgestaltung als Pflichtversicherung und Normierung eines Kündigungsverbots nach dem Vorbild des § 206 VVG würde das bei Zahlungsverzug vorgesehene Kündigungsrecht des Versicherers nach § 38 VVG zugunsten des Versicherten zunächst ausgeschlossen werden (vgl. Haase-Uhländer, in: Bach/Moser, Private Krankenversicherung, 6. Auflage 2023, § 193 Rn. 73). An dessen Stelle tritt im Bereich der Privaten Krankenversicherung nach § 193 Abs. 6 bis 9 VVG ein Mahnverfahren, das ggf. in der Übertragung des Versicherungsstatus in einen sog. Notlagentarif mündet (vgl. Haase-Uhländer, in: Bach/Moser, Private Krankenversicherung, 6. Auflage 2023, § 193 Rn. 74). Für den Bereich einer Elementarschadenpflichtversicherung lässt sich § 193 VVG schwer übertragen. Während man sich von einer Immobilie als ultima ratio trennen kann, ist dies beim eigenen Körper nicht möglich. Ferner lässt sich ein Notlagentarif, der nur bei akutem Behandlungsbedarf eine Leistungspflicht vorsieht, nicht auf Immobilien übertragen.

Daher stellt sich die Frage, ob bei Zahlungsverzug hinsichtlich Folgeprämien das Kündigungsrecht des Versicherers nach § 38 Abs. 3 S. 1 VVG als Ausnahme vom zuvor erörterten grundsätzlichen Kündigungsverbot erhalten bleiben sollte.

Der Eintritt dieser Rechtsfolge setzt das Verstreichenlassen einer vom Versicherer zur Begleichung des Rückstandes gesetzten mindestens 14-tägigen Zahlungsfrist voraus. Dem Wortlaut des § 38 VVG zufolge ist dessen Anwendungsbereich bereits im Verzugsfall mit einer Beitragszahlung eröffnet. In der Praxis gibt es eine große Vielfalt an vereinbarten Zahlungsmodalitäten, wie z.B. jährlich, vierteljährlich, monatlich etc. (vgl. Reiff in: Prölss/Martin, VVG, § 33 Rn. 34), sodass der Fälligkeitszeitpunkt individualvertraglich geregelt werden kann (vgl. auch B 1.4.1 der Mustervertragsbedingungen des GDV für einen Allgemeinen Teil, der auch Sachversicherungen miteinbezieht, abrufbar unter <https://www.gdv.de/resource/blob/5882/626ba2f51c07de3d5f062c1504693051/gemeinsamer-allgemeiner-teil-fuer-die-allgemeine-haftpflichtversicherung-die-sachversicherung-und-die-technischen-versicherungen-ohne-projektgeschaef-t-monoline-variante-data.pdf>). Die Schnelligkeit und Höhe des Eintritts eines Zahlungsverzuges nach Leistung der Erstprämie hängt somit von der vereinbarten Zahlungsweise ab und könnte im Bereich der Elementarschadenversicherung zu erheblichen Unterschieden führen (Risikostufe 4 und jährliche Beitragszahlung versus Risikostufe 1 und monatliche Beitragszahlung).

Im Falle des Zahlungsverzugs der Erstprämie nach § 37 VVG, der den Versicherer nach Abs. 1 zum Rücktritt berechtigt, kann es kraft Natur der Sache nicht zu einer dem Folgeprämienverzug vergleichbaren Differenzierung des Eintrittszeitpunktes der Rechtsfolge kommen, da die Erstprämie bei allen Versicherungsnehmern zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Abschluss des Versicherungsvertrages zu leisten ist.

Die Projektgruppe spricht sich im Falle einer Pflichtversicherung für den Erhalt des Kündigungsrechts des Versicherers bei Nichtleistung einer Folgeprämie aus. Andernfalls könnte ein ggf. sanktionsbewehrter Verstoß gegen die Versicherungspflicht faktisch durch Nichtleistung einer Folgeprämie zu Lasten des Versichertenkollektivs (das in der Folge höhere Prämien leisten müsste) umgangen werden. Bei einer Ausgestaltung als verpflichtend anzubietendes Teilelement einer freiwilligen Gebäudeversicherung werden die Vorschriften des Rücktrittsrechts nach § 37 Abs. 1 VVG (Zahlungsverzug bei Erstprämie) und

der Kündigungsmöglichkeit des § 38 Abs. 3 VVG (Zahlungsverzug bei Folgeprämie) von der Projektgruppe erst recht als sachgerecht bewertet, da das Versichertenkollektiv eine Solidargemeinschaft bildet.

Weiter ist zu prüfen, ob neben der Kündigungsmöglichkeit auch die gesetzliche Folge der Leistungsfreistellung im Schadensfall nach § 38 Abs. 2 VVG notwendig und die 14-tägige Zahlungsnachfrist angemessen ist. Angesichts der möglicherweise existenzbedrohenden Folgen für den Versicherten und angesichts der Schwierigkeit, eine allen Zahlungsmodalitäten gerecht werdende Nachfrist gesetzlich zu regeln, dürfte es vorzugswürdig sein die Leistungsfreistellung von der vorherigen Kündigung des Versicherers abhängig zu machen („Kündigungslösung“). Dies würde eine stärker an den Einzelfall angepasste, verhältnismäßige Reaktion auf Zahlungsschwierigkeiten ermöglichen.

e) Normative Verankerung

Als notwendig erachtete Regulierungen von Versicherungsbedingungen müssten aufgrund des ausgeführten weitreichenden Regelungsbedarfs vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatzes unmittelbar auf gesetzlicher Ebene vorgenommen werden. Dabei sollte mit Blick auf die Möglichkeit sog. Großrisiken bei gewerblicher Immobilienvermietung der Geltungsausschluss des VVG nach § 210 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 VVG entsprechend eingeschränkt werden.

f) Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen

- Zielrichtungen einer normativen Regulierung sollten sein: Klarheit, Streitvermeidung, Angemessenheit der Rechtsfolgen bei Nichterfüllung, möglichst flächendeckende und ununterbrochenen Absicherung, Erhalt des Wettbewerbs unter Versicherern sowie die Vermeidung von Überforderung der Versicherten.
- Hinsichtlich des Einbezugs der Ergreifung baulichen Präventionsmaßnahmen wird die Notwendigkeit gesehen, den Umfang der Präventionsmaßnahmen durch den Gesetzgeber (verstärkend zu dem Maßstab der Inhaltskontrolle nach § 307 BGB) einzugrenzen; z.B. durch Begrenzung der bautechnischen Anforderungen auf den Stand der Technik als Maximum und die Gewährung ausreichender Umsetzungsfristen.
- Zur Gewährleistung eines möglichst flächendeckenden und ununterbrochenen Versicherungsschutzes sollte ein grundsätzlicher, pauschaler Kündigungsausschluss nach dem Vorbild des § 206 Abs. 1 Satz 1 VVG etabliert werden. Ausnahmen hiervon wären lediglich für den Fall des Eigentumsübergangs von Grundstücken bzw. Immobilien (für den Versicherungsnehmer), bei Unzufriedenheit mit der Schadensabwicklung nach dem Versicherungsfall (für den Versicherungsnehmer) sowie für den Zahlungsverzug von einer Folgeprämie (für den Versicherer) vorzusehen.
- Ferner sollte die Leistungsfreistellung von der vorherigen Kündigung des Versicherers abhängig gemacht und § 38 Abs. 2 VVG dahingehend angepasst werden („Kündigungslösung“), um eine einzelfallspezifische, verhältnismäßige Reaktion auf Zahlungsschwierigkeiten zu ermöglichen.
- Aufgrund des weitreichenden Regelungsbedarfs und des verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatzes wird eine unmittelbar gesetzliche Normierung im VVG oder in einem separaten Elementarschadenpflichtversicherungsgesetzes vorgeschlagen.

9. Transparenz und notwendige Informationen der Versicherten / Gebäudeeigentümer

§ 7 Abs. 2 VVG enthält eine Ermächtigungsgrundlage zur Festlegung des Informationsumfangs für Versicherungsunternehmen hinsichtlich ihrer Versicherungsprodukte durch Rechtsverordnung.

Spezifische Informationsvorgaben für den Bereich der Sachversicherung enthält § 7 Abs. 2 VVG bisher noch nicht.

Die auf dieser Ermächtigungsgrundlage fußende Informationspflichtenverordnung (VVG-InfoV) statuiert in den §§ 1, 4, 5 und 6 Versicherungszweig übergreifende Informationspflichten vor und nach Vertragsabschluss, die auch für eine Elementarschadenversicherung (unter Ausschluss von Großrisiken gemäß § 7 Abs. 5 VVG) Anwendung fänden. Darüber hinaus wäre die Einfügung einer Norm mit spezifischen Informationspflichten zu einer Elementarschaden(pflicht)versicherung in Kombination mit einer entsprechenden Aufnahme einer Regelung zur Elementarschaden(pflicht)versicherung in § 7 Abs. 2 VVG zu empfehlen.

a) Vorvertraglich notwendige Informationen der Versicherten / Gebäudeeigentümer

Als Vorbild für festlegungswürdige Informationspflichten zu einer Elementarschaden(pflicht)versicherung durch Aufnahme einer Regelung zu „Informationspflichten bei der Elementarschadenpflichtversicherung“ könnten § 3 VVG-InfoV (zur Krankenversicherung) folgende Gesichtspunkte entlehnt werden: Angaben zur Höhe der in die Prämie einkalkulierten Abschluss- und Verwaltungskosten, exemplarische Beitragsentwicklung über 10 Jahre, Angaben über die Auswirkungen steigender Kosten sowie ein Hinweis auf die Möglichkeit der Vereinbarung von Selbstbehalten.

b) Offenlegung der Risikoklassenzuordnung

Aus Perspektive des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes wäre insbesondere eine Offenlegung bestimmter Kalkulationsgrundlagen zur Gewährleistung ihrer Nachvollziehbarkeit wünschenswert. Hierbei dürften jedoch keine unternehmensinternen Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 2 Nr. 1 GeschGehG verletzt werden (z.B. Offenlegung mathematischer Risikomodelle mit Gewichtung einzelner Faktoren). Vorstellbar wäre daher die Normierung einer Offenlegungspflicht der individuellen Risikoklassenzuordnung mit Begründung. Dies könnte dem Versicherungsnehmer wertvolle Impulse zur Senkung des individuellen Risikos (z.B. durch Ergreifung baulicher Maßnahmen) geben und würde den Vergleich der Versicherungskonditionen auf dem Markt wesentlich erleichtern.

c) Hervorgehobener Informationsbedarf

(1) *Anzeigeobligationen des Versicherungsnehmers bei Gefahrerhöhung*

Gemäß § 23 Abs. 3 VVG besteht eine unverzügliche Anzeigepflicht ab Kenntniserlangung einer Gefahrerhöhung unabhängig von Willen des Versicherungsnehmers. Da sich die Versicherten dieser Pflichten oftmals nicht bewusst sind, sollten diese Gegenstand einer hervorgehobenen Information und Beratung sein. In Frage käme eine explizite Aufnahme einer diesbezüglichen Informationsverpflichtung in § 7 Abs. 2 VVG in Form einer die Elementarschaden(pflicht)versicherung betreffenden Nummer sowie durch Aufnahme in eine Regelungsvorschrift zu „Informationspflichten bei der Elementarschadenpflichtversicherung“. Darüber hinaus hält die Projektgruppe eine regelmäßige, beispielsweise jährliche Erneuerung der Information für notwendig, da die Versicherten sich mit zunehmender Versicherungsdauer immer weniger ihrer Obliegenheiten bewusst sind.

(2) *Präventionsobligationen*

Dies gilt angesichts der notwendigen Umsetzungsfristen oder ihres Dauercharakters möglicherweise auch für die vertraglich vereinbarten Präventionsobligationen. Insbesondere gegen Ende der Umsetzungsfrist wäre ein erneuter Hinweis auf deren Fälligkeit und die im Raum stehenden Rechtsfolgen bei Außerachtlassung der Obliegenheit unter Verweis auf den Worst Case eines gänzlichen Leistungsausfalls wünschenswert. Zur Verdeutlichung der Bedeutung von Präventionsmaßnahmen im Bereich

der Elementarschäden wäre sowohl eine Aufnahme in § 7 Abs. 2 VVG als auch in einer Regelungsvorschrift zu „Informationspflichten bei der Elementarschadenpflichtversicherung“ vorstellbar.

(3) Hinweise im Zusammenhang mit dem Kündigungsrecht des Versicherten

Auf die Kündigungs- und Wechselmöglichkeiten des Versicherten sowie etwaige Beschränkungen und Folgen der Kündigung sollte in hervorgehobener Weise vor Vertragsschluss sowie bei Prämien erhöhungen hingewiesen werden. Auch kann es sinnvoll sein, im Falle einer Pflichtversicherung zusätzlich nach Eingang der Kündigung den Hinweis auf etwaige Beschränkungen wie beispielsweise einen Nachweis einer anderweitigen Versicherung zu erneuern.

Bei einer Ausgestaltung der Elementarschadenversicherung als Angebotslösung sollten dem Versicherten ebenfalls nach Eingang einer Kündigung die Konsequenzen des Verlusts des Versicherungsschutzes gegen Elementarschadensereignisse und, sofern dem Vorschlag hierzu gefolgt wird (s.o. Kap. 8. III, b) (2)), das Reuerecht verdeutlicht werden, um ihm eine Brücke zurück in den Versicherungsschutz zu bauen.

d) Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen

- Zur Gewährleistung einer ausreichenden Informationsgrundlage der (künftigen) Versicherungsnehmer wäre die Aufnahme einer Regelung zur Elementarschaden(pflicht)versicherung in § 7 Abs. 2 VVG als spezifischer Ermächtigungsgrundlage für die Etablierung einer Verordnungsregelung und deren Ausformung in der VVG-InfoV in Gestalt einer Vorschrift zu „Informationspflichten zu einer Elementarschaden(pflicht)versicherung“ zu empfehlen.
- Aus Sicht des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes wäre darin die Aufnahme einer Offenlegungspflicht der individuellen Zuordnung zu einer der Risikoklassen samt diesbezüglicher Begründung wünschenswert.
- Auch sollte eine (ggf. wiederholte) Hinweispflicht auf das Bestehen von Anzeigeobliegenheiten sowie Präventionsobliegenheiten unter Bezugnahme auf den drohenden Leistungsausschluss als Worst Case ausdrücklich geregelt werden.
- Zudem bedürfte es insbesondere bei einer Ausgestaltung als Angebotspflicht im Falle einer Ausübung des Kündigungsrechts durch den Versicherten eines Hinweises auf die drohenden Konsequenzen bei Verlust des Versicherungsschutzes.

10. Besonderheiten in der Schadensregulierung

Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist bei Elementarschäden eine unbürokratische, rasche und effektive Feststellung der Leistungspflicht sowie eine ebensolche Abwicklung wichtig.

a) Verbesserung der Feststellung einer Leistungspflicht

Die Gebäudeversicherungen differenzieren derzeit insbesondere bei Wasserschäden zwischen versicherten Schäden durch Rückstau und nicht versicherten Schäden durch Grundwasser (vgl. dazu das Muster für AVB einer allgemeinen Gebäudeversicherung des GDV). Dies führt für den Versicherten zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Feststellung, ob eine Leistungspflicht des Versicherers besteht.

Eine verpflichtende Erweiterung der Gebäudeversicherung um eine Elementarschadenkomponente dürfte der Problematik der Feststellung einer Leistungspflicht aufgrund der Erweiterung des Katalogs der versicherten Schadensereignisse entgegenwirken, insbesondere dann, wenn Grundwasserschäden durch die Elementarschadenzusatzkomponente miterfasst würden. Dies würde erst recht bei einer Allgefahrenabsicherung gelten, die eine Differenzierung der Schadensursachen (wie gegenwärtig bei Wasserschäden) obsolet werden ließe bzw. ihre praktische Relevanz deutlich verringern würde.

Da die Risiken einer Gebäude- sowie Elementarschadenversicherung bei ein und demselben Versicherer vertraglich abgesichert sein sollten, würde sich die Problematik der Feststellung der Leistungspflicht der Gebäude- oder Elementarschadenversicherung nur dann stellen, wenn sich daran besondere Folgen knüpfen würden wie bspw. der Eintritt eines Rückversicherers.

b) Etablierung von Soforthilfen

Soforthilfen könnten insbesondere für Versicherungsnehmer ohne finanzielle Reserven und Mietern ein wichtiges Element des Versicherungsschutzes darstellen. Durch die Auszahlung eines Pauschalbetrages könnten die durch ein Schadensereignis unmittelbar anfallenden Kosten (z.B. für Übernachtungen und die Beschaffung von Kleidung) gedeckt werden. Die Allgemeinen Versicherungsbedingungen zur allgemeinen Gebäudeversicherung des GDV sehen die Übernahme von Hotelkosten für vom Versicherungsnehmer ständig bewohnte Wohnungen vor, wenn diese unbewohnbar wurden und die Beschränkung auf einen bewohnbaren Teil nicht zumutbar ist. Soforthilfen sind darin bisher nicht vorgesehen.

Fraglich ist, ob diese in den zwingenden Leistungskatalog bei Eintritt des Versicherungsfalles mit aufgenommen werden könnten, um den Staat hinsichtlich der Gewährung von Katastrophenhilfe zu entlasten.

Bezugsberechtigter dieser Leistung müssten hinsichtlich der Soforthilfen bei vermietetem Eigentum der jeweilige Mieter zum Zeitpunkt des Schadensfalles sein. Mit der Bestimmung des Mieters als Bezugsberechtigter erwirbt dieser sodann ein Recht auf Leistung gegenüber dem Versicherer (nach dem Vorbild der Lebensversicherung; vgl. § 159 VVG). Vorstellbar wäre eine gesetzliche Verpflichtung der vermietenden Versicherungsnehmer, für die Leistung der Soforthilfen ein (mit Beendigung des Mietverhältnisses widerrufliches) Bezugsrecht für den Mieter zu bestimmen. Dieser wirtschaftliche Nutzen für die Mieter könnte auch in die Abwägung einfließen, ob die bisherige Umlagefähigkeit der Aufwendungen für Gebäude- und Elementarschadenversicherungen auf die Mieter einer Korrektur bedarf.

Ferner ist hinsichtlich der Übernachtungskosten als Teil von Soforthilfen darauf zu achten, ob in älteren Bestandsverträgen für eine Gebäudeversicherung eine Gesamtentschädigungsgrenze ggf. in Form einer AVB-Klausel vereinbart wurde (in den Musterbedingung des GDV zur allgemeinen Gebäudeversicherung aus 2022 abrufbar unter <https://www.gdv.de/re-source/blob/37090/562b0c381cf8f48be1cda8b8e74cc2e3/allgemeine-wohngebaeude-versicherungsbedingungen-vgb-2022-wohnflaechenmodell--data.pdf> ist keine Gesamtentschädigungsgrenze mehr vorgesehen). Würde diese vom Versicherer beibehalten, dürfte der für Baumaßnahmen am Gebäude zur Verfügung stehende Betrag entsprechend geringer ausfallen. Wie bereits unter III. 5 dargelegt, müssten derartige Begrenzungen, die dem Ziel einer effektiven Absicherung zuwiderlaufen, im Zuge der Umstellung der Versicherungsverträge aufgehoben und für Neuverträge ausgeschlossen werden. Andernfalls müsste der Versicherungsnehmer rechtzeitig vor Inkrafttreten der Deckungserweiterung (im Falle der Angebotslösung z.B. zusammen mit dem Angebot) entweder explizit hingewiesen werden.

- Eine verpflichtende Erweiterung der Gebäudeversicherung um eine Elementarschadenkomponente dürfte der Problematik der Feststellung einer Leistungspflicht aufgrund einer Erweiterung des Katalogs der versicherten Schadensereignisse (bei einer Miterfassung von Grundwasserschäden) entgegenwirken.
- Da die Risiken einer Gebäude- sowie Elementarschadenversicherung aufgrund der Sachnähe typischerweise bei ein und demselben Versicherer vertraglich abgesichert sein sollten, dürfte sich die Problematik der Feststellung der Leistungspflicht der Gebäude- oder

Elementarschadenversicherung nur dann stellen, wenn sich daran besondere Folgen knüpfen, wie z.B. der Eintritt eines Rückversicherers.

- Die Aufnahme von Soforthilfen für Unterbringung und Kleidung in Schadensfällen katastrophenähnlichen Ausmaßes in den Leistungskatalog würde den bisher auch in solchen Fällen Katastrophenhilfe leistenden Staat entlasten.
- Bezugsberechtigte dieser Soforthilfen sollten bei vermietetem Eigentum die von der Unbewohnbarkeit der Immobilie unmittelbar betroffenen Mieter sein.

11. Umlage auf Nebenkostenabrechnung

§ 2 Satz 1 Nr. 13 BetrKV sieht vor, dass die Kosten für Gebäude- und Elementarschadenversicherungen zu Betriebskosten zählen, die wiederum nach § 556 Abs. 1 BGB auf die Mieter umlagefähig sind. De lege lata sind somit derzeit bereits die Kosten einer bestehenden Elementarschadenversicherung auf den Mieter umlagefähig. Eine möglichst flächendeckende Absicherung von Wohneigentum gegen Elementarschäden könnte aufgrund des damit einhergehenden Prämienanstiegs durch Einbezug von risikobehafteten Immobilien in das Versichertenkollektiv zu einer durchschnittlich stärkeren, finanziellen Belastung der Mietenden führen (vgl. dazu auch die Stellungnahme des Deutschen Mieterbundes zu der Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 11.03.2024, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/992488/Stellungnahme-Weber-Moritz_DMB.pdf).

Daher bedarf es näherer Betrachtung, wie sehr sich dies konkret auf die Mietkosten auswirken und ob dies für Mieter zu einer Verknappung von bezahlbarem Wohnraum in Risikogebieten führen kann. In der Folge könnte ein versicherungsspezifischer Umlagedeckel von z.B. 50 Prozent der Versicherungskosten erwogen werden. Dessen Höhe könnte anhand verschiedener Kriterien ermittelt werden, wie z.B. Auswirkungsgrad auf die Höhe der Nebenkosten und Einbeziehung des Mieters in den Versicherungsschutz (z.B. durch Soforthilfen). Im Bereich der Elementarschadenversicherung profitiert grundsätzlich der Eigentümer von dem Versicherungsschutz, da primär der Gebäudefortbestand bzw. dessen Wert abgesichert wird. Im Falle eines Wiederaufbaus nach einer vollständigen Zerstörung hat der Mieter (sofern keine dahingehende Abrede getroffen wurde) keinen Anspruch auf Fortführung des Mietverhältnisses. Gleichwohl liegen die vom Versicherungsschutz abgedeckten Renovierungsarbeiten nach einem Schadensereignis auch im Interesse des in der Immobilie wohnenden Mieters. Soforthilfen als Teil der Versicherungsleistung kämen dem Mieter darüber hinaus zugute.

Die Umlagefähigkeit von Versicherungskosten im Rahmen eines Mietverhältnisses und die damit zusammenhängenden Gerechtigkeitserwägungen, die aus Sicht der Projektgruppe nicht von der Hand zu weisen sind, stellen kein originäres Problem der Elementarschadenversicherung dar, da sie in gleicher Weise auch für die herkömmliche Gebäudeversicherung zu diskutieren wären. Diesbezüglich wurde in der Expertenanhörung unter Bezugnahme auf ständige Rechtsprechung des BGH darauf hingewiesen, dass bei vom Mieter leicht fahrlässig verursachten Schäden am Mietobjekt die Gebäudeversicherung gegenüber der Haftpflichtversicherung des Mieters vorrangig in Anspruch zu nehmen sei. Der BGH trägt diesbezüglich vor, dass aufgrund der Beteiligung an den Versicherungskosten als Nebenkosten ein „Regressverzicht“ bei leichter Fahrlässigkeit stillschweigend vereinbart worden sei (vgl. exemplarisch BGH, Urteil vom 08.11.2020 – IV ZR 298/99).

Mangels Verschuldens bei einem Elementarschadensereignis, lässt sich diese Überlegung zwar nicht pauschal übertragen, bedarf bei einer kombinierten Gebäude- und Elementarschadenversicherung aber dennoch der Berücksichtigung.

Insofern bietet die Einführung einer Elementarschadenversicherung Anreiz die Umlagefähigkeit von Versicherungskosten auf Mieter an anderer gesetzgeberischer Stelle näher in den Blick zu nehmen. Hierbei sollte gewährleistet bleiben, dass die Kostenverteilung für Versicherungen zwischen

Eigentümern und Mietern transparent bleibt und im Falle der Beschränkung oder Aufhebung der Umlagefähigkeit nicht durch eine entsprechend anteilige oder vollständige Einbeziehung in die Nettokaltmiete kompensiert wird.

Fazit: Die politischen Überlegungen zur Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung können Anreiz zur Beleuchtung der Problematik einer gerechten Ausgestaltung der Umlage von Versicherungskosten im Rahmen eines Mietverhältnisses schaffen. Allerdings erfordert eine diesbezügliche Lösungszuführung eine von der Etablierung einer Elementarschadenpflichtversicherung unabhängige Auseinandersetzung grundsätzlicherer Natur. Vorstellbar wäre z.B. die Einführung eines versicherungsspezifischen Umlagedeckels unter der Voraussetzung, dass die Deckelung nicht durch Anpassung der Nettokaltmiete umgangen werden kann.

12. Sicherstellung der Einhaltung der Versicherungspflicht

Hinsichtlich der Sicherstellung der Einhaltung einer Versicherungspflicht ist zu bedenken, dass nur Verstöße gegen gesetzliche Verpflichtungen sanktionierbar sind. Zwischen dem echten Pflichtversicherungsmodell und dem ebenfalls untersuchten Modell, bei dem zwar die Gebäudeversicherung verpflichtend mit der Elementarschadenabsicherung verknüpft ist, aber der Abschluss einer Gebäudeversicherung rechtlich freiwillig bleibt, ergeben sich daher Unterschiede in den Sanktionsmöglichkeiten.

a) Öffentlich-rechtliche Sanktionen gegen Versicherer

Sowohl bei einer Ausgestaltung als Versicherungspflicht als auch bei einer Angebotslösung käme eine Sanktion des Versicherers grundsätzlich in Betracht.

Hierzu bedürfte es einer ausdrücklichen gesetzlichen Verpflichtung zur Unterbreitung eines Versicherungsangebots, um dessen Verletzung ahnden zu können.

Ein Anknüpfungspunkt bei Bestandsverträgen wäre das Ausbleiben eines Erweiterungsangebots der Absicherung von Elementarschäden zur bestehenden Gebäudeversicherung nach einem Übergangszeitraum von beispielsweise 6 Monaten nach Inkrafttreten der gesetzlichen Verpflichtung. Bei Neuverträgen könnte auf ein isoliertes Angebot zum Abschluss einer Gebäudeversicherung ohne Nachbesserungsangebot hinsichtlich einer Erweiterung um die Elementarschadenskomponente binnen eines bestimmten Zeitraums (von ca. 3 Monaten) abgestellt werden.

Die Ordnungswidrigkeitentatbestände können so gestaltet sein, dass sie unmittelbar durch das pflichtwidrige Unterlassen verwirklicht werden. Dies könnte für die Versicherungsunternehmen zugleich bedeuten, dass sie ihre Angebote an die Versicherten lückenlos dokumentieren müssen.

Eine Alternative könnte darin bestehen, dass die Bußgeldtatbestände erst mittelbar wirken, d.h. von einem Verstoß gegen eine vorherige vollziehbare Anordnung durch die BaFin abhängen. Dies hätte möglicherweise den Vorteil, dass etwaige Verstöße leichter gebündelt sanktioniert werden könnten. Die BaFin kann als Aufsichtsbehörde im Rahmen der allgemeinen Missstandsaufsicht bei einem Verstoß gegen eine Angebotspflicht eine dahingehende vollziehbare Anordnung nach § 298 Abs. 1 S. 1 VAG erlassen. Deren Missachtung müsste hierzu in den Bußgeldkatalog des § 332 VAG aufgenommen werden. Damit könnte eine effektive Durchsetzbarkeit der Angebotspflicht gewährleistet werden.

b) Zivilrechtliche Sanktionen gegen Versicherer

Der Versicherer könnte, sofern nachweislich kein Angebot zur Erweiterung der Versicherungsdeckung unterbreitet und trotzdem eine Gebäudeversicherung abgeschlossen oder weiter unterhalten wurde, zivilrechtlich im Schadensfall zur Leistung einer Entschädigung wie bei einer ordnungsgemäßen Versicherung verpflichtet werden. Dabei könnte zur Vermeidung einer einseitigen Darlegungs- und Beweislast auf Seiten der Versicherer erwogen werden, als Voraussetzung für die Leistungspflicht des Versicherers auch eine nach außen manifestierte Mitwirkungshandlung des Gebäudeeigentümers vorzusehen (z.B. Antrag auf Versicherung). Die Leistungspflicht im Schadensfall dürfte nach Einschätzung der Projektgruppe eine hohe präventive Wirkung entfalten.

Daneben kann eine (in der Höhe der Haftungssumme ggf. beschränkte) Haftung aus §§ 6 Abs. 5, 63 VVG bei Falschberatung bestehen.

c) Sanktionierung des unversicherten Eigentümers bei einer Ausgestaltung als Pflichtversicherung

Die Frage nach einer Sanktionierung des Eigentümers stellt sich nur bei einer echten Versicherungspflicht, nicht jedoch bei einer zwingenden Verknüpfung der Gebäude- mit der Elementarschadenversicherung. Eine Bußgeldbewehrung wird von der Projektgruppe weder als sinnvoll, noch als notwendig angesehen.

Zunächst entfaltet der Eintritt des unversicherten Schadenfalls bereits eine erhebliche Sanktionswirkung, da der gegen die Versicherungspflicht verstoßende Eigentümer den finanziellen, möglicherweise existenziellen Schaden allein tragen muss. Darüber hinaus könnte man nach dem Vorbild der Krankenversicherung (siehe § 193 Abs. 4 VVG) einen rückwirkenden Nachzahlungsanspruch des Versicherers normieren.

d) Zwischenfazit / Kernthesen / Fragen:

- Eine Sanktionsbewehrung der Verletzung einer Angebotspflicht des Versicherers zum Abschluss einer Elementarschadenversicherung wäre grundsätzlich sowohl als zivilrechtliche Sanktionierung durch Anordnung einer Leistungspflicht im Schadensfall als auch durch Schaffung einer bußgeldbewehrten vollziehbaren Anordnung durch die BaFin vorstellbar.
- Bei einer Ausgestaltung als Pflichtversicherung käme auch eine zivilrechtliche Sanktionierung des unversicherten Eigentümers durch Normierung eines Beitragsnachzahlungsanspruchs des Versicherers nach dem Vorbild der Regelungen bei der Krankenversicherung in Betracht.

IV. Umsetzung der Anforderungen an eine verbrauchergerechte Ausgestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung – Empfehlungen zur Gesetzgebung



**BILDUNGSMINISTER
KONFERENZ**

Bericht zur Verbraucherbildung an Schulen

(Beschluss der Bildungsministerkonferenz vom 05.06.2025 für die Kultusministerkonferenz)

SEKRETARIAT DER KULTUSMINISTERKONFERENZ

BERLIN · Taubenstraße 10 · 10117 Berlin · Postfach 11 03 42 · 10833 Berlin · Telefon +49 30 25418-499

BONN · Graurheindorfer Straße 157 · 53117 Bonn · Postfach 22 40 · 53012 Bonn · Telefon +49 228 501-0

1. Ist Verbraucherbildung in den Stundentafeln bzw. Lehrplänen als verbindliches Thema vorgesehen?

BW	Themen der Verbraucherbildung sind in den Bildungsplänen aller Schularten und übergreifend durch die Leitperspektive Verbraucherbildung im Bildungsplan 2016 verankert.
BY	„Ökonomische Verbraucherbildung“ ist ein eigenes schulart- und fächerübergreifendes Bildungs- und Erziehungsziel in allen Jahrgangsstufen. Ein weiteres dieser Ziele mit gleicher Verankerung ist „Alltagskompetenz und Lebensökonomie“. Darunter werden sechs Handlungsfelder subsumiert, die jeweils Kernbereiche der Verbraucherbildung aufgreifen: Gesundheit, Ernährung, Haushaltsführung, Selbstbestimmtes Verbraucherverhalten, Umweltverhalten, Digital handeln
BE	Übergreifendes Thema für alle Jahrgangsstufen
BB	1-13
HB	1-13
HH	1 bis 10/11
HE	Ja, in den Jgst. 5-10 und 11
MV	1,2,3,4,7,8,9, 11/12
NI	Fächerübergreifend in GS und Sek I
NW	Verbraucherbildung ist auch integraler Bestandteil der Lehr- und Kernlehrpläne für alle Schulformen und -stufen im allgemeinbildenden Bereich.
RP	In allen Jahrgangsstufen gemäß Richtlinie Verbraucherbildung RLP
SL	GemS Jg. 5-6 (Arbeitslehre) Gym Jg. 8 - 13 (Wirtschaftslehre / Sozialkunde / Politik)
SN	Alle Klassenstufen, unterschiedliche Fächer
ST	Jahrgangsstufe 3/4 Fachlehrplan Sachunterricht (Grundschule), Jahrgangsstufe 5/6, 7/8, 9/10 Fachlehrpläne Wirtschaft-Technik und Hauswirtschaft (Sekundarschule), Jahrgangsstufe 7/8, 9/10 Fachlehrplan Geographie (Sekundarschule und Gymnasium), Jahrgangsstufe 8 Fachlehrplan Sozialkunde (Sekundarschule), Jahrgangsstufe 9 Fachlehrplan Sozialkunde (Gymnasium), Jahrgangsstufe 9, 10 Fachlehrplan Wirtschaftslehre (Gymnasium)
SH	5-10
TH	7/8, 9/10*

2. Existiert ein Leitfach bzw. gibt es mehrere Leitfächer zur Verbraucherbildung?

BW	Die Fächer „Alltagskultur, Ernährung und Soziales“ sowie „Wirtschaft, Berufs- und Studienorientierung“ sind Leitfächer für die Verbraucherbildung. Über die Leitperspektive Verbraucherbildung erfolgt die Verankerung der Verbraucherbildung in weiteren naturwissenschaftlichen, geistes- oder sozialwissenschaftlichen Fächern.
BY	Unabhängig von der Schulart ist Verbraucherbildung in BY selbstverständlicher Bestandteil des schulischen Bildungsweges; im Lehrplan bzw. in den Stundentafeln aller Schularten in eigenen Fächern verortet und von fachlich qualifizierten Lehrkräften Tag für Tag vermittelt; v. a. in den folgenden Leitfächern: Grundschule: Heimat- und Sachunterricht (HSU), Mathematik; Mittelschule: Ernährung und Soziales, Wirtschaft und Beruf, Wirtschaft und Kommunikation; Förderschulen: Berufs- und Lebensorientierung (BLO), Ernährung und Soziales (ES), HSU; Realschule: Ernährung und Gesundheit (EG), Geographie (Geo), Wirtschaft und Recht (WR); Gymnasium: Geo, Sozialpraktische Grundbildung (SWG), WR, Wirtschaftsinformatik (WWG); Wirtschaftsschule: Mensch Umwelt, Technik; Ökonomische Bildung; ab 2025/2026: Module <i>Fit for Finance</i>, Gesundheit, Umweltökonomie, <i>Life Skills</i> Fachoberschule / Berufsoberschule: grundsätzlich alle Fächer aus dem Bereich WR (z. B. Internationale Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre, Wirtschaft Aktuell; Sozialwirtschaft und Recht, Rechtslehre)
BE	kein Leitfach
BB	Wirtschaft-Arbeit-Technik (W-A-T) ab 5 Jahrgangsstufe
HB	Sachkunde (Primar); Wirtschaft-Arbeit-Technik (Sek I) Wirtschaft (Sek II)
HH	1 bis 4: fächerübergreifende Aufgabengebiete Gesundheitsförderung, Globales Lernen, Medienerziehung, Umwelterziehung, Sachunterricht, Sozial- und Rechtserziehung 5 bis 10/11: Gesundheitsförderung, Globales Lernen, Medienerziehung, Umwelterziehung, Sozial- und Rechtserziehung, Berufsorientierung, Politik / Gesellschaft / Wirtschaft sowie an Stadtteilschulen das Fach „Berufliche Orientierung – Leben, Arbeit und Beruf“
HE	Verbraucherschutz/Finanzbildung gehört nach dem Hessischen Schulgesetz zu den besonderen Bildungs- und Erziehungsaufgaben nach § 6 Abs. 4 HSchG, daher gibt es in allen Kerncurricula fachübergreifende Kompetenzbeschreibungen, die entsprechende Kompetenzen ausweisen.

	Leitfach: Politik und Wirtschaft (Sek I/Sek II), Aspekte der Verbraucherbildung werden insbesondere auch in den Fächern Sachunterricht (Primarstufe), Arbeitslehre (Sekundarstufe I), Biologie, Mathematik, Informatik und Geographie (Sek. I und II) sowie im Fach Wirtschaftswissenschaften (Sek. II) vermittelt.
MV	kein Leitfach
NI	kein Leitfach
NW	Die Verbraucherbildung in den Schulen NRWs soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Schülerinnen und Schüler in ihrer Rolle als jugendliche Konsumentinnen und Konsumenten wie auch für ihr späteres Leben entsprechende u.a. Sach- und Urteilskompetenzen erwerben. Verbraucherbildung ist ein übergreifendes Bildungs- und Erziehungsziel aller Kernlehrpläne. Eine fachangemessene Berücksichtigung der Verbraucherbildung in den Lehr- und Kernlehrplänen wird bei deren jeweiliger Novellierung überprüft. Ein besonderer Beitrag zur Verbraucherbildung wird durch die sogenannten Leitfächer Sachunterricht in der Primarstufe, Hauswirtschaft sowie Wirtschaft und durch die Fächer Politik bzw. Wirtschaft-Politik im Pflicht- und Wahlpflichtbereich der Sekundarstufe I erbracht. Über die Leitfächer hinaus findet Verbraucherbildung in weiteren Fächern statt. Von besonderer Bedeutung sind die naturwissenschaftlichen Fächer Biologie und Chemie, die gesellschaftswissenschaftlichen Fächer sowie Sport. Auch andere Fächer wie Deutsch, Mathematik, Physik und Technik, die Religionslehren, Musik und Kunst können einen Beitrag zur Verbraucherbildung leisten. Zur Umsetzung wurden schulpraxisnahe Grundlagen zur Implementierung der Verbraucherbildung an Schulen entwickelt. <u>Rahmenvorgabe „Verbraucherbildung an Schulen“</u> Die Rahmenvorgabe „Verbraucherbildung an Schulen“ macht die Verbraucherbildung zu einer verpflichtenden Aufgabe aller Schulen der Primar- und Sekundarstufe I. Die Rahmenvorgabe stellt eine Grundlage für die Entwicklung und Überarbeitung von Richtlinien und Lehr- bzw. Kernlehrplänen dar. https://www.schulentwicklung.nrw.de/lehrplaene/upload/klp_gs/vb/Rahmenvorgabe_Verbraucherbildung_PS_SI_2017.pdf
RP	Sachunterricht, Biologie, Chemie, Sozialkunde, Wirtschaftslehre, Religion/Ethik Hauswirtschaft und Sozialwesen, Technik und Naturwissenschaften
SL	keine Angabe
SN	kein Leitfach

ST	Sachunterricht (Grundschule), Wirtschaft-Technik, Hauswirtschaft (Sekundarschule), Geographie und Sozialkunde (Sekundarschule und Gymnasium), Wirtschaftslehre (Gymnasium)
SH	Verbraucherbildung
TH	WRT – Wirtschaft-Recht-Technik (Regelschule, Gesamtschule) WR – Wirtschaft und Recht (Thüringer Gemeinschaftsschule, Gymnasium) MBI - Medienbildung und Informatik (Fach wird an allen weiterführenden Schularten ab Schuljahr 2024/2025 beginnend mit Klassenstufe 5 eingeführt) KM - Kurs Medienkunde (alle Schularten), läuft ab Schuljahr 2024/2025 beginnend mit Klassenstufe 5 aus WUE – Wirtschaft-Umwelt-Europa, Wahlpflichtfach (Regelschule, Gesamtschule) INF – Informatik, Wahlpflichtfach * Ergänzung: Allen gültigen Thüringer Lehrplänen beigeordnet sind <u>Leitgedanken</u>. Diese stellen den Bezug zum Thüringer Schulgesetz her, erläutern das zugrundeliegende Bildungsverständnis und gehen dabei auf die verschiedenen Schularten ein. Sie stellen ausführlich den Kompetenzansatz dar, weisen auf die schulinterne Lehr- und Lernplanung hin und geben Hinweise zur Leistungseinschätzung. Damit stellen sie die Basis für die Arbeit mit dem Fachlehrplan dar. Hier sind Schlüsselthemen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung (Umgang mit Ressourcen, Klimaschutz, Konsum- und Lebensstil, Kulturelle Vielfalt, natürliche Lebensgrundlagen und Menschenrechte) ausgewiesen, die angemessen im Rahmen der schulinternen Lehr- und Lernplanung zu integrieren sind.

3. Sind die 4 Themenbereiche in Lehr- oder Bildungsplänen Ihres Landes und entsprechender Handreichungen abgebildet?

	Finanzen, Marktgeschehen und Ver- braucherrecht	Ernährung und Gesundheit	Medien und Information	Nachhaltiger Konsum
BW	Ja, im Bildungsplan 2016 über die Leitperspektive Verbraucherbildung abgebildet.	Ja, im Bildungsplan 2016 über die Leitperspektiven Verbraucherbildung sowie Prävention und Gesundheitsförderung abgebildet.	Ja, im Bildungsplan 2016 über die Leitperspektive Verbraucherbildung sowie Medienbildung abgebildet.	Ja, im Bildungsplan 2016 über die Leitperspektive Verbraucherbildung sowie Bildung für Nachhaltige Entwicklung abgebildet.
BY	<i>Grundschule, Mittelschule, Förderschule, Realschule, Gymnasium, Wirtschaftsschule, Fachoberschule / Berufsoberschule</i> Handreichung des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung: „Alltagskompetenzen – Schule fürs Leben“			
	Handlungsfeld (s.o.) „Selbstbestimmtes Verbraucherverhalten“ daneben konkret: 3-4 5-10 5-10 7-10 8-13, 6-11, z. T. durchgehend	Handlungsfelder (s.o.) „Gesundheit“/ „Ernährung“ daneben konkret: 3-4 5-10 7-10 7-10 5-13, 6-11, z. T. durchgehend	Handlungsfeld (s.o.) „Digital handeln“ daneben konkret: 1-4 7-10 7-10 5-10 5-13 6-11, z. T. durchgehend	Handlungsfeld (s.o.) „Selbstbestimmtes Verbraucherverhalten“ daneben konkret: 1-4 5, 7-10 5-10 5-10, 5-13, 6-11, z. T. durchgehend
BE	Orientierungs- und Handlungsrahmen für das übergreifende Thema Verbraucherbildung			
BB	7-10	5-10	1-10	9-10
HB	Ja	Ja	Ja	Ja
HH	Ja	Ja	Ja	Ja
HE	<i>Primarstufe:</i> Mathematik <i>Sek. I/II:</i> Politik und Wirtschaft, Arbeitslehre, Mathematik	<i>Primarstufe:</i> Sachunterricht, Ethik, Sport <i>Sek I/II:</i> Biologie, Chemie, Physik Sport, Arbeitslehre	überfachliche Kompetenzbeschreibungen in allen Kerncurricula <i>Primarstufe:</i> Deutsch	<i>Primarstufe:</i> ev. Religion, kath. Religion, Ethik, Sachunterricht <i>Sek I/II:</i>

	Sek. II: Wirtschaftswissenschaften		Sek. I: Deutsch, Informatik, (Wahl- unterricht), Moderne Fremd- sprachen Sek. II: Deutsch, Englisch, Franzö- sisch, Spanisch	Politik und Wirtschaft, Geo- graphie, Englisch, Franzö- sisch, Arbeitslehre, ev. Reli- gion, kath. Religion, Ethik, Spanisch, Biologie, Chemie, Physik, Informatik
MV	X	X	X	X
NI	fächerübergreifend in GS und Sek I	fächerübergreifend in GS und Sek I	fächerübergreifend in GS und Sek I	fächerübergreifend in GS und Sek I
NW	In der Rahmenvorgabe Verbraucherbildung finden sich fünf Inhaltsbereiche „A: Finanzen, Marktgeschehen und Verbraucherrecht“, „B: Ernährung und Gesundheit“, „C: Medien und Information in der digitalen Welt“ und „D: Leben, Wohnen und Mobilität“ sowie der übergreifende Bereich „Allgemeiner Konsum“. Diese sind obligatorisch zu berücksichtigen. Im Bereich des allgemeinen Konsums ist nachhaltiger Konsum subsumiert. Ergänzt wird der Bereich des nachhaltigen Konsums durch die im Jahr 2019 erschienene „Leitlinie Bildung für nachhaltige Entwicklung“. Diese hat zahlreiche Bezugspunkte zur Verbraucherbildung. https://www.schulministerium.nrw/sites/default/files/documents/Leitlinie_BNE.pdf Die vier angesprochenen Themenbereiche finden sich folglich in allen Jahrgangsstufen von der Primarstufe bis zum Ende der Sekundarstufe I.			
RP	Richtlinie Verbraucherbil- dung RLP (2020); Richtlinie ökonomische Bildung (2024)	Richtlinie Verbraucherbil- dung RLP (2020)	Richtlinie Verbraucherbil- dung RLP (2020)	Richtlinie Verbraucherbil- dung RLP (2020)
SL	GemS Jg. 5/6 (Arbeitslehre) Gym Jg. 8 -13 (Wirtschafts- lehre / Sozialkunde)	GemS Arbeitslehre Jg. 5/6 Berufsschulen Jg 10-13	GemS Arbeitslehre Jg. 5/6	GemS Arbeitslehre Jg. 5/6 Gym Jg. 8 -13 (Wirtschafts- lehre / Sozialkunde / Erd- kunde) Berufsschulen Jg 10-13 Basiscurriculum BNE
SN	ja	ja	ja	ja

ST	7-12	3-10	1-12	5-12
SH	5-10	5-10	5-10	5-10
TH	7/8, 9/10 Wirtschaft-Recht-Technik (Regelschule, Gesamtschule); Wirtschaft und Recht (Thüringer Gemeinschaftsschule, Gymnasium); Natur und Technik (Wahlpflichtfach Regelschule, Gesamtschule) + Leitgedanken*	1-8 Fächer Heimat- und Sachkunde, Biologie + Leitgedanken*	1-4: Fach Heimat- und Sachkunde ab 5 Fach Medienbildung und Informatik ab 7 bzw. 9 Wahlpflichtfach Informatik + Leitgedanken*	7-10 Fächer Natur und Technik, Wirtschaft-Umwelt-Europa (Wahlpflichtfächer Regelschule und Gesamtschule), Naturwissenschaften und Technik (Wahlpflichtfach Gymnasium und Gemeinschaftsschule) + Leitgedanken*

4. Gibt es in Ihrem Land eine Fachberatung oder eine Ansprechperson zur Verbraucherbildung?

BW	Querschnittsreferat 23 am Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung Baden-Württemberg
BY	Staatsministerium für Unterricht und Kultus (StMUK), Ref. VIII.3: Alltagskompetenzen und Verbraucherbildung, Innere Schulentwicklung, Elternarbeit
BE	Schulberaterinnen und Schulberater der Regionen
BB	Landesinstitut Brandenburg (LIBRA)
HB	Bereich Schule-Wirtschaft am Landesinstitut
HH	Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung, unterschiedliche Zuständigkeit je nach Thema: LIF 14, LIF 16, LIB 4 und LIDT 3
HE	1. Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat (HMLU), Abt. Verbraucherschutz, 2. Hessisches Ministerium für Kultus, Bildung und Chancen (HMKB), Referat III.A.3 3. Verbraucherzentrale Hessen e.V.

MV	keine
NI	Fachberatung BNE in den Regionalen Landesämtern Schule und Bildung
NW	keine
RP	Pädagogisches Landesinstitut, Abteilung 1 - RG 4: Querschnittsthemen
SL	Verbraucherzentrale Saarland
SN	2 Referenten im Landesamt für Schule und Bildung, LaSuB-32
ST	Pädagogische Arbeitsstelle BNE am Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung (LISA), Landesamt für Verbraucherschutz Sachsen-Anhalt; Verbraucherzentrale Sachsen-Anhalt e. V.
SH	Landesfachberatung
TH	Verbraucherzentrale Thüringen

5. Gibt es eine verantwortliche Stelle im Ministerium /Land?

BW	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, Referat 25 (Schulartübergreifende Bildungsaufgaben, Beratungsgremien) sowie Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Referat 37
BY	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV), Referat 36: Verbraucherportal Bayern, Verbraucherbildung Bayern
BE	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Bernhard Weiß Str. 6, 10178 Berlin, Abteilung II, Referat B 5
BB	Ministerium/Referat für übergreifende Themen
HB	Referent für Oberschulen/BO bei der SKB (21-3)
HH	Behörde für Schule und Berufsbildung, Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung, LIB, B 31-22, B 3-HSQB
HE	Hessisches Ministerium für Kultus, Bildung und Chancen (HMKB), Referat III.A.3
MV	Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung
NI	Niedersächsisches Kultusministerium, Referat 32 (Grundschulen, Oberschulen, Hauptschulen, Realschulen)
NW	Referat 411, Ministerium für Schule und Bildung NRW
RP	Ministerium für Bildung Rheinland-Pfalz, Referat 9523 Gesundheitsförderung u. Prävention, Verbraucherbildung, geschlechtersensible Bildung u. Vielfalt
SL	Ministerium für Bildung und Kultur, Referat B3 Ministerium für Umwelt Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz, Abteilung C
SN	Sächsisches Staatsministerium für Kultus, Referat 33
ST	Ministerium für Bildung Sachsen-Anhalt, Referat 21 Pädagogische Arbeitsstelle „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ am Landesinstitut LISA
SH	Fachaufsicht Verbraucherbildung
TH	keine

6. Existieren institutionalisierte Kooperationen mit externen Partnern zur Verbraucherbildung

BW	Verbraucherzentrale BW e.V. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. Bundeszentrum für Ernährung (BzFE), Bonn Landesmedienzentrum Baden-Württemberg Lernen durch Engagement (LdE) Technische Universität Berlin und Hochschule Schwäbisch Gmünd (cLEVER3) Oberfinanzdirektion Karlsruhe Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
BY	u. a.: VerbraucherServiceBayern im KDFB e.V. im Rahmen der Partnerschule Verbraucherbildung gemeinsam mit dem StMUV
BE	Verbraucherzentrale Berlin
BB	Eine institutionalisierte Kooperation existiert nicht. Kooperationen bestehen mit dem Ministerium für Verbraucherbildung, der Verbraucherzentrale Brandenburg e. V. sowie der Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung Brandenburg (gemeinsame Förderung durch das MBSJ und MLEUV (zuvor MLUK)).
HB	Institut für Ökonomische Bildung, Oldenburg / WIGY e.V. / Verein Sozialökologie e.V. / Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz
HH	zahlreiche: Kooperationspartner aus dem BNE Kontext z.B. Ökomarkt Verbraucher- und Agrarberatung e.V. siehe Hamburg - BNE-Portal Kampagne ; aus dem Kontext Ernährungsbildung z.B. Bundeszentrum für Ernährung (BzFE); Hamburgische Arbeitsgemeinschaft Gesundheitsförderung e.V. (HAG); punktuell Verbraucherzentrale Hamburg, Kooperationen mit der Finanzbehörde z.B. "School Meets Finance"
HE	Verbraucherzentrale Hessen e.V. und Deutsche Bundesbank: Seit 2018 Kooperationspartner in der hessenweiten Lehrkräftefortbildung für ökonomische Bildung sowie im Rahmen des jährlich stattfindenden „Tags der Verbraucherbildung“ an hessischen Schulen (finanziert vom HMKB)
MV	keine
NI	ZEHN (Zentrum für Ernährung und Hauswirtschaft Niedersachsen), Zusammenarbeit mit vzbv Berlin

NW	- Das Landesprogramm Schule der Zukunft unterstützt Schulen dabei, Bildung für nachhaltige Entwicklung zum Bestandteil ihrer Unterrichts- und Schulentwicklung zu machen. Das Landesprogramm ist eine Kooperation des Ministeriums für Schule und Bildung NRW und des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW und der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW angegliedert. - Die BNE-Agentur NRW ist Fachstelle für Bildung für nachhaltige Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und Ansprechpartner für Bildungsakteure im Bereich BNE. Sie ist eingerichtet in der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW im Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW. - Die Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung NRW ist zentrale Ansprechpartnerin zu allen Fragen rund um die Kita- und Schulverpflegung in NRW. Darüber hinaus bietet sie auch Projekte im Bereich der Ernährungsbildung. Die Vernetzungsstelle ist eine Kooperation des Ministeriums für Schule und Bildung NRW, des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration NRW, des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW und der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.
RP	Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv); Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; Bundeszentrum für Ernährung; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung; Ministerium für Klimaschutz, Umwelt und Energie; Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration; Verbraucherzentrale RLP; Universität Koblenz - Fachbereich Ernährungs- und Verbraucherbildung; Fachzentrum Ernährung und Ernährungsberatung RLP; Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung RLP; Lernort Bauernhof RLP; Landwirtschaftskammer RLP; LandFrauen RLP; Landeszentrale für Gesundheitsförderung RLP; Schulgarten RLP, Landeszentrale für Umwelt; SchuleWirtschaft RLP, Landwirtschaft macht Schule; Medienanstalt RLP; Digitales Kompetenzzentrum RLP
SL	Bildungscampus Saarland, Verbraucherzentrale Saarland Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz
SN	Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung Sachsen
ST	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.; Eine Welt Netzwerk Sachsen-Anhalt e.V. Landesenergieagentur Sachsen-Anhalt (LENA), Engagement Global gGmbH, Schule-Wirtschaft Sachsen-Anhalt, Medienanstalt Sachsen-Anhalt, Finanzverwaltung Sachsen-Anhalt („Schule und Steuern“), verschiedene Unternehmen und Hochschulen
SH	keine Angaben
TH	Institutionalisierte Kooperationen mit externen Partnern zur Verbraucherbildung existieren nicht.

Nichtsdestotrotz ist Verbraucherbildung Bestandteil übergreifender schulischer Projekte und Fortbildungen u. a.:

„Thüringer Nachhaltigkeitsschulen – Umweltschulen in Europa“

Auszeichnung von Thüringer Schulen, die sich intensiv mit verschiedenen Facetten einer nachhaltigen Entwicklung beschäftigen.

Kooperation zwischen dem Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie, Naturschutz und Forsten (TMUENF), dem Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK) und Arbeit und Leben Thüringen e. V.

Thüringer Schülerfirmen

Das Projekt Schülerfirmen Thüringen begleitet weiterführende Schulen in Thüringen beim Aufbau und dem Betrieb von Schüler:innenfirmen zur Förderung von Berufswahlkompetenz. Die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung, übernimmt die Koordinierung der Thüringer Schülerfirmen und bindet in verschiedene Angebote Partner, auch zu Themen der Verbraucherbildung ein. Einige Beispiele für die Einbeziehung von Partnern: SPEED Programm des VSBI e.V.; Kochschule Löffelstiel Jena; Misereor Zukunftsfestival NOW; Stiftung Deutsches Design Museum in Kooperation mit der Dr. Hans Riegel-Stiftung; Nachhaltigkeitsabkommen Thüringen; Arbeit und Leben Thüringen e.V.; kobra.net; ThEx Young Entrepreneurs; goals connect e.V.

Fortbildungsangebote des Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM)

Das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) bietet punktuell Fortbildungen zu Verbraucherbildung (z. B. mit der Verbraucherzentrale Thüringen e.V.) an. Darüber hinaus ist Verbraucherbildung Bestandteil von Fortbildungen u. a. in den Bereichen Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) und Gesundheitsmanagement. In der Mediothek des Thüringer Schulportals werden zudem Materialien zu Verbraucherbildung für die schulische Nutzung bereitgehalten.

Impulspapier mit
Überarbeitungsvorschlägen zur KMK-Empfehlung
„Verbraucherbildung an Schulen“

Bund-Länder-Arbeitsgruppe Verbraucherbildung

Stand: 25.11.2024

1. Allgemeine Grundsätze und gesellschaftliche Relevanz

Die KMK-Empfehlung sollte einleitend in der Vorbemerkung:

- eine Definition von Verbraucherbildung voranstellen, z. B. Verbraucherbildung als Befähigung zu Wissen, Verstehen, Reflexion und Handeln in allen Konsumfeldern auf der Grundlage individueller Bedürfnisse, Bedarfe und gesellschaftlicher Zielsetzungen sowie ethischer und demokratischer Werte.
- ergänzend wie in der aktuellen KMK-Empfehlung Folgendes zentral hervorheben:
„Verbraucherbildung ist [Vorschlag Ergänzung: Teil der Allgemeinbildung und damit] frei von wirtschaftlichen Interessen und ermöglicht [Vorschlag Ergänzung: dadurch] unternehmensunabhängig den Erwerb der Kompetenzen, die für das Treffen von kritisch reflektierten und selbstbestimmten [Vorschlag Veränderung: konsumbezogenen] Entscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher erforderlich sind.“ Diese Definition sollte auch um den Erwerb von Kompetenzen, die alle Konsumphasen betreffen, erweitert werden, u. a. die Wahrnehmung eines Bedürfnisses und allen Überlegungen zu einem daraus folgenden Bedarf vor dem Kauf, beim Kauf sowie den folgenden Nutzungs- und Entsorgungsphasen.
- Verbraucherbildung ist mit einer politischen Dimension versehen: Jede Kaufentscheidung, die wir treffen, stellt eine Wahl dar – und dies gleich im doppelten Sinne des Wortes. Zudem sind Verbraucherinnen und Verbraucher von politischen Entscheidungen, die auf Konsumfelder Einfluss haben (z. B. Kennzeichnungspflicht, Lieferkettengesetz), mittel- oder unmittelbar betroffen. Diese Entscheidungen und Auswirkungen gilt es zu reflektieren, zu beurteilen und mitzugestalten.
- die Relevanz der Verbraucherbildung in einer digitalisierten und vernetzten Gesellschaft darstellen, die sich in der Transformation befindet, und darlegen, wie sie sich in den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule einfügt und hierzu beiträgt (vgl. KMK-Empfehlung zu Beruflicher Orientierung). Beispielsweise, dass der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule im Kern darin besteht, Schülerinnen und Schüler angemessen auf ein Leben in einer sich ständig wandelnden Gesellschaft mit immer neuen und anderen Anforderungen und Möglichkeiten vorzubereiten und sie zu einer aktiven und verantwortlichen Teilhabe am kulturellen, gesellschaftlichen, politischen, beruflichen und wirtschaftlichen Leben sowie zu einer gelingenden und als persönlich gelungenen privaten Lebensführung zu befähigen.
- benennen, dass Verbraucherbildung gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht.
- zeigen, wie sich der Auftrag zur Verbraucherbildung an Schulen politisch ableitet (ähnlich wie in der KMK-Empfehlung Europabildung). Hier sind die Leitlinien der Vereinten Nationen zum Verbraucherschutz sowie der Vertrag über die Europäische Union, Artikel 169 zu nennen. So sollte Verbraucherbildung nach den Leitlinien der Vereinten Nationen zum Verbraucherschutz ein fester Bestandteil des Grundlehrplans des Bildungssystems sein. Auf europäischer Ebene benennt der Vertrag über die Europäische Union in Artikel 169 Verbraucherbildung als Verbraucherrecht.
- eng mit der Verbraucherbildung verknüpfte Bildungsfelder benennen, u. a. politische Bildung und Demokratiebildung, (sozio-)ökonomische Bildung, Bildung in der digitalen Welt, Prävention und Gesundheit, Ernährungsbildung, Medienbildung – und Bildung für nachhaltige Entwicklung. Dabei sollte aber auch der Eigenwert von Verbraucherbildung betont werden, z. B. im Bereich von Konsumententscheidungen, einer privaten

Lebensführung sowie der Vermittlung von Verbraucherrechten. Der Mehrwert generiert sich auch in der Zusammenführung dieser Felder.

- den Beutelsbacher Konsens aufgreifen. Verbraucherbildung bietet im Zusammenhang mit einer ganzheitlichen Kompetenzentwicklung einen Handlungsraum für eine demokratische Schulentwicklung.
- aktualisierte Beispiele für die Notwendigkeit von Verbraucherbildung aufführen (aktuell unter „Vorbemerkung“), die möglichst mehrdimensional sind, um die Wechselbeziehung zwischen den Handlungsfeldern aufzuzeigen. Die Verknüpfung zwischen den Handlungsfeldern wird bislang nicht ausreichend deutlich. Nachhaltigkeit, Verbraucherrecht und Digitalisierung sollten als Querschnittsthemen erkennbar werden. Konsumspezifische Auswirkungen, die in alle Handlungsfelder der Verbraucherbildung hineinwirken, müssen berücksichtigt werden. Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung müssen Berücksichtigung finden, z. B. digitaler Konsum ist zum Teil intransparenter als analoger Konsum, Künstliche Intelligenz und Algorithmen beeinflussen Angebot und Kaufverhalten, Daten sind zur Ware geworden. Digitaler Konsum findet zunehmend in hochtechnisierten, manipulativen Entscheidungsumgebungen statt.

Das Kapitel „Ziele und allgemeine Grundsätze“ vermischt im Moment Ziele, Kompetenzen, Inhalte, Haltung. Eine klarere Trennung würde die Leserinnen und Leser besser leiten:

- Das übergeordnete Ziel, konsumbezogene Fragestellungen auf der Grundlage von fachlichem Wissen und einem Verständnis damit verbundener gesellschaftlicher und individueller Anforderungen zu reflektieren und zum begründeten, reflektierten und selbstbestimmten Handeln zu befähigen, könnte deutlicher abgebildet werden.
- Verbraucherbildung zielt darauf ab, Konsumententscheidungen reflektiert treffen zu können, Grundlagen des Verbraucherrechts und der Verbraucherpolitik zu verstehen, zu nutzen, zu beurteilen, mitzugestalten sowie ökologische und soziale Konsequenzen konsumbezogener Entscheidungen, konsumbezogenen Handelns und mögliche Alternativen reflektieren zu können.
- Klarer herausarbeiten, wie das Hauptziel *„Die Verbraucherbildung hat die Entwicklung eines verantwortungsbewussten Verhaltens als Verbraucherin und Verbraucher zum Ziel.“* erreicht werden soll – zum Beispiel über die Nennung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher im Kontext einer geteilten Verantwortung agieren, über die Nennung von Unterzielen entlang der Prinzipien Sensibilisieren – Informieren – Bewerten – Handeln unter Berücksichtigung individueller und gesellschaftlicher Folgen. Auch ein Unterkapitel „Kompetenzen der Verbraucherbildung“ ist denkbar mit den Bestandteilen
 - Orientierungskompetenz
 - Sachkompetenz
 - Entscheidungskompetenz
 - Analysekompetenz
 - Urteilskompetenz
 - Handlungskompetenz
 - Gestaltungskompetenz

- Antworten auf konsumbezogene Fragestellungen sind in einer komplexen Welt (Konsumgesellschaft) nicht eindimensional und eindeutig. Um ein begründetes Urteil sowie ein auf dieser Basis reflektiertes Handeln zu ermöglichen, ist daher die Reflexion von (individuellen, gesellschaftlichen und politischen) Gestaltungsoptionen unter Berücksichtigung individueller und sozialer Folgen zu ermöglichen.
- Die Aussage „*[Verbraucherbildung] wird als Fragestellung für alle Jahrgangsstufen und Ausbildungsrichtungen im Sinne eines kontinuierlichen Kompetenzerwerbs in altersangemessenem Abstraktionsgrad verstanden.*“ sollte zentral hervorgehoben werden.
- Die allgemeinen Grundsätze sollten im weitesten Sinne didaktische Prinzipien fokussieren (z. B. Handlungsorientierung, Partizipation). So findet Verbraucherbildung in allen Schularten statt. Sie sollte als Fragestellung für alle Jahrgangsstufen und Ausbildungsrichtungen im Sinne eines kontinuierlichen Kompetenzerwerbs in altersangemessenem und zielgruppenspezifischem Abstraktionsgrad verstanden werden.
- Hervorzuheben ist, dass Verbraucherbildung zahlreiche Anknüpfungspunkte zu bereits etablierten Schulfächern und Querschnittsthemen hat und in besonderer Weise handlungsorientiertes, interdisziplinäres und vernetzendes Lernen ermöglicht.
- Dieses Lernen soll durch die Einbindung außerunterrichtlicher Aktivitäten bzw. außerschulischer Lernorte ergänzt werden.

2. Themen und Handlungsfelder

In Kapitel 3 „Umsetzung in der Schule“

- kann der Absatz zur „*inhaltlichen Verflechtung der Themenbereiche*“ noch verstärkt bzw. die Komplexität von Konsum noch konkreter abgebildet werden als bisher:
 - Es gibt Schnittmengen bei den Themen der Verbraucherbildung zu anderen übergreifenden Bildungsaufgaben wie Medienbildung, Finanzbildung, Ernährungsbildung, Demokratiebildung oder Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE). Verbraucherbildung ist insofern ein Querschnittsthema, das fächerübergreifendes und fächerverbindendes Lernen im Unterricht und bei außerunterrichtlichen und außerschulischen Aktivitäten erfordert.
 - Verbraucherbildung umfasst **alle** Konsumbereiche des Verbraucheralltags. Die Verbraucherin bzw. der Verbraucher stehen als konsumierende Personen im Mittelpunkt.
 - Verbraucherbildung berücksichtigt auch, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Konsumententscheidungen in einer digitalisierten und globalisierten Welt treffen.
 - Der Mehrwert der Verbraucherbildung für den Unterricht besteht neben der Alltagsrelevanz für Schülerinnen und Schüler darin, dass die Themen in den Handlungsfeldern miteinander verzahnt werden können. Dabei sollte aber auch der Eigenwert von Verbraucherbildung betont werden, z. B. bezüglich Konsumententscheidungen, der Lebensführung sowie der Vermittlung von Verbraucherrechten.

- Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Handlungsfelder eine Auswahl von Themen beinhalten, die an die aktuellen Entwicklungen stetig anzupassen sind.
- Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass Verbraucherrechte in allen Handlungsfeldern eine Rolle spielen und dort zusätzlich themenspezifisch behandelt werden können.
- Es ist zu berücksichtigen, dass bei der Auflistung der Themen und Handlungsfelder Themen zur Nachhaltigkeit und Digitalisierung mittlerweile relevante Querschnittsthemen sind, die sich in allen Handlungsfeldern wiederfinden. Die Nennung des Handlungsfelds „Nachhaltiger Konsum“ sollte daher überdacht werden.
- Es kann bei der Auflistung der Handlungsfelder und Themen ein neues Handlungsfeld „Konsum und Lebensführung“ genannt werden, um die Bedeutsamkeit dieser Themen hervorzuheben.

Die Nennung folgender **vier Handlungsfelder** wird daher empfohlen:

- Konsum und Lebensführung
- Finanzen, Vorsorge und Verbraucherrechte
- Ernährung und Gesundheit
- Chancen und Risiken, Medien und Information in einer digitalen Welt.

Es kann in Erwägung gezogen werden, im Text eine Auflistung der Handlungsfelder mit wenigen aktuellen Beispielen zu wählen und die nun folgende umfassendere Auflistung der KMK-Empfehlung in Form eines Anhangs beizufügen. Es zeigt sich immer wieder, dass Lehrkräfte im ersten Moment mit Verbraucherbildung nicht dieses breite Themenspektrum verbinden. Die umfassende Auflistung würde zeigen, wie vielfältig und komplex Verbraucherbildung ist. Beispielhafte Themen der Verbraucherbildung könnten sein:

Konsum und Lebensführung

- Lebensstile, Konsumgewohnheiten sowie Konsumverantwortung
- nachhaltige Lebensführung (z. B. Lebensstile, gesellschaftliche Vorstellungen von einem guten Leben, Umgang mit Widersprüchen und Unsicherheiten)
- Bedürfnisse und Bedarf, Marktgeschehen
- Auswirkungen des Konsumverhaltens, Bedeutung von Konsumententscheidungen auf das eigene Leben und die Gesellschaft
- Qualität, Transparenz und Information von Produkten und Dienstleistungen (z. B. durch Herkunftskriterien, das Lieferkettengesetz oder das Recht auf Reparatur)
- vielfältige Formen der Einflussnahme auf Verbraucherinnen und Verbraucher (z. B. durch Influencer, Social Media) sowie Wirkung von Design, Werbung und Marketingstrategien
- Onlinehandel und seine Geschäftsmodelle (z. B. Datensammlung und -verwertung, Profilbildung, Dark Patterns, In-App- und In-Game-Käufe)
- Mode und Textilien (z. B. Textilien entlang der Wertschöpfungskette, Fast Fashion, Fair Fashion, Textilkennzeichnung)
- Mobilität und Reisen

Finanzen, Vorsorge und Verbraucherrechte

Finanzen

- Einkommensarten (z. B. Lohn) und weitere finanzielle Ressourcen (z. B. Vermögen, Transferleistungen, Inanspruchnahme von Krediten)
- Angebot, Qualität und Transparenz von digitalen und analogen Finanzprodukten und -dienstleistungen
- Verträge, Geld, digitale Zahlungsmittel und Zahlungsverkehr (z. B. neue Bezahlmethoden wie „buy now, pay later“)
- Wohnen (z. B. Bedarf, Bedürfnisse und Auswirkungen der Lebensführung auf Individuum und Gesellschaft, Bereitstellung von Wohnraum, Einrichten, Mietrecht)
- Haushaltsführung, insbesondere Auskommen mit dem eigenen Einkommen, Vermeidung von Schulden
- Steuern
- Versicherungen, Absicherung von Risiken in der alltäglichen Lebensführung (z. B. Haftpflicht, Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeit, Unfallversicherung, Elementarschadenversicherung)

Vorsorge

- Daseinsvorsorge
- individuelle Vorsorge und gesellschaftliche Rahmenbedingungen
- Vermögensbildung und private Altersvorsorge unter Berücksichtigung der ökonomischen Verhältnisse

Verbraucherrechte

- Organisation von Verbraucherinteressen / Verbraucherinstitutionen
- Möglichkeiten der Verbraucherrechtsdurchsetzung (z. B. Verbandsklage, Streitschlichtungsstellen, Mediation)
- Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme durch Verbraucherinnen und Verbraucher

Ernährung und Gesundheit

Ernährung

- Ernährung im Zusammenhang mit Gesundheit und Nachhaltigkeit
- soziale und kulturelle Aspekte von Ernährung (z. B. Ernährungsarmut)
- Wertschöpfungskette von Nahrungsmitteln (z. B. vom Anbau bis zur Entsorgung, Regionalität und Qualität von Lebensmitteln)
- Wertschätzung von Lebensmitteln/ Vermeidung von Lebensmittelverschwendung
- Lebensmittelkennzeichnung und Labeling (z. B. Bio-Siegel, Kennzeichnung regionaler Lebensmittel, Allergene)

Gesundheit

- gesundheitsförderliche Lebensführung
- Gesundheitsinformationen und Gesundheitssystem (z. B. Patientenrechte, Gesundheitsleistungen, kostenpflichtige Angebote zum Erhalt der Gesundheit wie Individuelle Gesundheitsleistungen – IGeL)

- Digitalisierung und Gesundheit (z. B. Gesundheitsinformationen im Netz, Gesundheits-Apps, bewusste Nutzung digitaler Medien, elektronische Patientenakte für alle – ePA, eHealth)
- Gesundheitsmarkt

Chancen und Risiken, Medien und Information in einer digitalen Welt

Medien und Information

- Medienwahrnehmung, -analyse, -nutzung und -sicherheit
- Informationsbeschaffung und -bewertung (z. B. Information und Manipulation, Unterscheidung Werbung und Information, Filterblasen durch Verbleib auf bestimmten Social-Media-Kanälen)
- Funktionsweise von Suchmaschinen und Vergleichsplattformen (z. B. Bedeutung von Algorithmen, Nutzerbewertungen)
- Urheber- und Persönlichkeitsrechte (z. B. Datenschutz und Nutzungsrechte auch im Zusammenhang mit Social Media, Chatbots)

Chancen und Risiken in einer digitalen Welt

- Risiken in der digitalen Alltagswelt erkennen und Handlungsmöglichkeiten entwickeln (z. B. Fake Shops, Fake News, Fake Bewertungen)
- Chancen und Risiken von algorithmischen Systemen und Künstlicher Intelligenz
- Datensensibilität (z. B. Daten als Zahlungsmittel oder Voraussetzung für den Erhalt eines Produktes)
- Ausgrenzung durch Digitalisierung (z. B. alte/ ältere Menschen, Menschen aus bestimmten sozialen Milieus)
- Formen der Diffamierung, Belästigung, Bedrängung und Nötigung anderer Menschen oder Firmen über das Internet, zum Beispiel über E-Mail, Messenger oder Soziale Medien
- Nachhaltigkeit und Digitalisierung.

3. Verbindlichkeit in allen Schularten und Typen

In Kapitel 2 „Maßnahmen in der Bildungsverwaltung/-politik“

- wird vorgeschlagen, einleitend zu ergänzen, dass Verbraucherbildung verbindlicher Bestandteil von Lehrplaninhalten sein sollte. Formulierungsvorschlag:

Verbraucherbildung sollte ein verbindlicher Bestandteil von Lehrplaninhalten in möglichst vielen Schulformen und Jahrgangsstufen sein. Die Verbindlichkeit von Verbraucherbildung bestimmt Lernziele und Schwerpunkte im Unterricht.

- wird vorgeschlagen einleitend zu ergänzen, dass Verbraucherbildung einen Querschnittscharakter mit thematischen Bezügen zu vielen Unterrichtsfächern hat. Darüber hinaus kann Verbraucherbildung auch alternativ als fachspezifische Aufgabe der (Anker-/Integrations-)Fächer der ökonomischen bzw. sozialwissenschaftlichen Bildung aufgegriffen werden. Formulierungsvorschlag:

Verbraucherbildung ist ein Querschnittsthema, das Bezüge zu vielen Unterrichtsfächern

hat. Lebensweltliche Bezüge der Verbraucherbildung sollten deshalb entsprechend in die curriculare Entwicklung aufgenommen werden. Anknüpfungspunkte zu Themenfeldern wie Ernährung, Gesundheit, fairer Handel, Nachhaltigkeit, Mobilität, digitale Medien und Finanzen sollten dabei herausgestellt werden. Die Verbraucherperspektive bietet sich bei der gesundheitlichen, wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Sicht als verbindendes Element auf die zuvor genannten Themen an, um Zusammenhänge und Wechselwirkungen zu verdeutlichen. Schülerinnen und Schüler erhalten die Chance, ihre Verbraucherrolle im Markt und die Folgen ihrer Konsumententscheidungen für sich selbst, ihre Umwelt und die Gesellschaft frühzeitig zu verstehen. Die vielseitigen Themen der Verbraucherbildung können auch als fachspezifische Aufgabe der (Anker-/Integrations-)Fächer der ökonomischen bzw. sozialwissenschaftlichen Bildung aufgegriffen werden.

- Bei der Aufzählung in Kapitel 2 wird vorgeschlagen, den Spiegelstrich zur Lehrkräftefortbildung um die Ausbildung der Lehrkräfte zu ergänzen. Formulierungsvorschlag:

Die Bildungsverwaltung bzw. die Bildungspolitik der Länder

- stärkt langfristig eine fachlich und didaktisch qualifizierte **Aus- und Fortbildung von Lehrkräften** in den Themenfeldern der Verbraucherbildung.

Curriculare Verbindlichkeit bedingt notwendigerweise, dass verbindliche Inhalte zur Verbraucherbildung in die **Ausbildung** von Lehrkräften aufgenommen werden. Dabei sollten Verbraucherbildungsinhalte nicht als zusätzliche Themen isoliert behandelt werden, sondern als verbindende Elemente mit Bezügen zu vielen Unterrichtsfächern aufgegriffen werden.

Lehrkräfte benötigen für die Vermittlung von Verbraucherbildungsinhalten zudem niedrigschwellig zugängliche, qualitätsgesicherte und aktuelle **Fortbildungsangebote**. Dies setzt voraus, dass Fortbildungsangebote auch stärker auf Querschnittsthemen wie Verbraucherbildung ausgerichtet werden und über den traditionellen Fächerkanon hinaus angeboten werden.

- Bei der Aufzählung in Kapitel 2 wird vorgeschlagen, einen Spiegelstrich zur Entwicklung eines Bildungsplans seitens der Bildungsverwaltung zu ergänzen. Formulierungsvorschlag:

Die Bildungsverwaltung bzw. die Bildungspolitik der Länder

- treibt dort, wo nicht vorhanden, die Entwicklung von Rahmenvorgaben voran, in denen dargelegt wird, in welcher Form/ mit welchen Zielen Verbraucherbildung an Schulen und darüber hinaus umgesetzt werden kann.

- Bei der Aufzählung in Kapitel 2 wird vorgeschlagen, den letzten Spiegelstrich zu außerschulischen Partnern stärker auszuführen, um die Bedeutsamkeit eines lebenslangen Lernens in der Verbraucherbildung zu verdeutlichen. Formulierungsvorschlag:

Die Bildungsverwaltung bzw. die Bildungspolitik der Länder

- unterstützt die Einbeziehung außerschulischer Partner (z. B. durch Vorgabe von Kriterien zur Auswahl, die eine Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen wahren). Die übergreifende Vernetzung und Kooperation der Akteurinnen und Akteure aus dem schulischem und außerschulischem Bereich wird gefördert, um bedarfsgerechte Maßnahmen zur Verbraucherbildung in allen Lebensphasen und -lagen zu entwickeln.

- Bei der Aufzählung in Kapitel 2, wird vorgeschlagen einen Spiegelstrich zur Unterstützung durch Zugänge zu qualitätsgeprüften Unterrichtsmaterial zu ergänzen.
Formulierungsvorschlag:

Die Bildungsverwaltung bzw. die Bildungspolitik der Länder

- unterstützt Schulen durch Bereitstellung von Zugängen zu qualitätsgeprüften Unterrichtsmaterialien. Dies kann durch Nutzung von Plattformen mit qualitätsgeprüften Unterrichtsmaterialien, wie u. a. dem Materialkompass des Verbraucherzentrale Bundesverbands, erfolgen.

4. Anschlussfähigkeit zu anderen Einrichtungen und Ansätzen

Die KMK-Empfehlung sollte in den Kapiteln 4 „*Unterstützungs- und Beratungssysteme*“ und 5 „*Hinweise für eine Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern*“ im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes

- **die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern und eine Verankerung der Verbraucherbildung im Sinne des Lebenslangen Lernens in der Weiterbildung benennen.** Nur im Rahmen einer Bildungskette über alle Bildungsbereiche hinweg kann Verbraucherbildung durch einen kontinuierlichen Kompetenzerwerb Wirkung entfalten.
- **für eine kritische Auswahl von Partnern für die Verbraucherbildung sensibilisieren und hierfür Unterstützungsmaßnahmen durch die Bildungsverwaltungen der Länder anregen.** Vorgeschlagen werden eine klare Definition von Kriterien für die Auswahl außerschulischer Partner, wie pädagogische und inhaltliche Expertise, Qualitätskriterien (z. B. Beutelsbacher Konsens, Neutralität, Anbieterunabhängigkeit) oder übereinstimmende pädagogische Zielsetzungen (wie Mündigkeit, demokratische Grundwerte).

Der Grundsatz, dass Verbraucherbildung „frei von wirtschaftlichen Interessen ist und unternehmensunabhängig den Erwerb der Kompetenzen ermöglicht“, findet sich bislang eher versteckt in der Empfehlung. Er sollte eingeordnet und ergänzt werden.

Die Empfehlung sollte außerdem explizit auf das Risiko von einseitiger Einflussnahme und Werbung durch außerschulische Anbieter – in Unterrichtsmaterialien und Workshops für Schulklassen, aber auch in Lehrkräftefortbildungen oder Unterstützungsangeboten für Schulen – hinweisen.

- **vorhandene Angebote und Anbieter, die o. g. Kriterien erfüllen, systematisch einbeziehen** (z. B. Verbraucherzentralen, Familienbildungsstätten oder auch Volkshochschulen als qualitätsgeprüfte kommunalverantwortete Anbieter mit Flächendeckung). Dies umfasst
 - a) **Benennung möglicher Anschlüsse in schulergänzenden Bildungsmaßnahmen (parallel zur Schulzeit):** Schulen können zu passenden (Ferien-) Bildungsangeboten zu Verbraucherbildungsthemen informieren/ überleiten. Schulergänzende Bildungsmaßnahmen (wie ergänzende Basisbildung zu Verbraucherthemen; spezielle Angebote für junge Menschen mit Schwierigkeiten im Lesen/ Schreiben oder in der deutschen Sprache) helfen, Wissenslücken individuell aufzufangen. Die Ansprache junger Erwachsener in ihrem Sozialraum und in den Lebenswelten

Freizeit - Ausbildung/ Beruf ist eine wichtige Ergänzung zum institutionellen Lernen in der Schule und kann den Schulunterricht entlasten.

b) **Benennung Anschlüsse in anschließende Bildungsangebote (nach der Schulzeit):**

Auf junge Menschen kommen mit Erreichen der Volljährigkeit eigene Verbraucherentscheidungen zu (z. B. Handyverträge, Vorsorge). Auch hier gibt es passende Bildungsangebote in der Weiterbildung, über die bereits frühzeitig informiert werden kann. Zu außerschulischen Angeboten sollte die Empfehlung wie bisher auch serviceorientiert aufzeigen, wo es Möglichkeiten der Unterstützung gibt. Hierfür sollte das bestehende Kapitel „Unterstützungs- und Beratungssysteme“ geprüft und aktualisiert/ ergänzt werden. Hinzuweisen ist zum Beispiel auf die Vernetzungsstellen für Schulverpflegung, Bildungsangebote der Schuldnerberatung oder der Volkshochschulen.

- **erfolgreiche Modelle zur Zusammenarbeit von außerschulischen Akteuren und Schulen verstetigen** (Beispiel: Die Zusammenarbeit mit außerschulischen Anbietern wie z. B. Volkshochschulen im Bereich Ganzttag, Fremdsprachen, Sommerschulen oder „Nachholen nach Corona“ belegen die Anpassungsfähigkeit der Weiterbildung an schulische Bedarfe und Rahmenbedingungen und ihr Unterstützungspotential für schulische Zielsetzungen).
- **zur Nutzung vorhandener Lehr- und Lernmaterialien anregen:** Im Rahmen von Verbund-Projekten sind in den letzten Jahren umfangreiche Materialien und erfolgreiche Ansätze zur schulischen und außerschulischen Verbraucherbildung entstanden. Diese sollten bundesweit verstetigt werden (z. B. im Übergangsbereich Schule – Ausbildung – Beruf oder im Ganzttag).
- **Anschlüsse zu Lernfeldern benennen:** Verbraucherbildungsthemen sind ein ideales Themenfeld, um auch Grundbildungsinhalte wie Lesen, Schreiben, Rechnen und deutsche Sprache zu integrieren. Durch den Alltagsbezug und den praktischen Nutzen kann die Lernmotivation für Kulturtechniken von Schülerinnen und Schülern wie auch von Erwachsenen gesteigert werden.
- **Verbraucherbildung auch über den Unterricht hinaus als Thema der ganzheitlichen Schulentwicklung etablieren im Sinne des Whole School Approach.** Die Empfehlung sollte skizzieren, wie Verbraucherbildung als Aufgabe der gesamten Schulgemeinschaft verstanden werden kann (mögliche Bezüge: Schulverpflegung, Schülerfirma, Ressourcenverbrauch, Ganzttag) und in ein Leitbild oder Schulprogramm verankert werden kann.

5. Empfehlung zur laufenden Weiterentwicklung

Um die Verbindlichkeit zu stärken ist ein zusätzliches Kapitel „Empfehlungen zur Weiterentwicklung“ ratsam (ähnlich wie in der KMK-Empfehlung zur Europabildung). Dieses könnte bspw. beinhalten:

- Regelmäßiger Austausch zwischen Wissenschaft, Bildungsadministration und Praxis
- Kontinuierliche Qualitätsprüfung und -entwicklung von Vorgaben/ Konzepten/ Unterstützungsstrukturen

- Berücksichtigung der Verbraucherbildung in/ bei Neufassung von Lehr- und Bildungsplänen
- Weiterentwicklung des Angebots zur Aus- und Fortbildung von Lehrkräften.



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität | Postfach 31 60 | 55021 Mainz

„Elektronischer Versand“

An die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen
Obersten Landesbehörden

Nachrichtlich BMLEH Referate 312 und 212

Kaiser-Friedrich-Straße 1
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Poststelle@mkuem.rlp.de
<http://www.mkuem.rlp.de>

06.05.2026

Mein Aktenzeichen
453-0002#2024/0002-
1401 4.0045
Bitte immer angeben!

Ihr Schreiben vom
Ansprechpartner/-in / E-Mail
Dr. Sven Gierse
lebensmittelueberwachung@mkuem.rlp.de

Telefon / Fax
(06131) 16-4423

Lebensmittelspenden an die Tafeln; Pilotlauf in Rheinland-Pfalz

Sehr geehrte Damen und Herren,

das rheinland-pfälzische Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität (MKUEM) hat in einem Pilotlauf eine Erleichterung bei der Spende von Lebensmitteln an die Tafeln erprobt. Aufgrund der sehr positiven Ergebnisse wird hierzu eine Pressemitteilung ergehen. Über die Hintergründe und das konkrete Vorgehen möchte ich Sie im Folgenden informieren:

Die Wertschätzung von Lebensmitteln und die Vermeidung von Abfällen sind seit längerem im gesellschaftlichen Fokus. Einher damit geht der stetig wachsende - und leider häufig nicht bedienbare – Bedarf der Tafeln und anderer Akteure an Lebensmittelspenden.

Wir sind sehr dankbar für die Bemühungen des BMLEH, insbesondere für das im Jahr 2024 veröffentlichte Rechtsgutachten, das diese Problematik aufgreift. Hierin werden sehr grundlegende Forderungen an die Gesetzgeber in Bund und EU gerichtet, deren zeitnahe Umsetzung jedoch aus unserer Perspektive leider nicht absehbar ist.

Das MKUEM hat daher im Gespräch mit dem Landesverband der Tafeln sowie der Firma EDEKA Südwest nach konkreten Punkten gesucht, die einer Spendenbereit-

Zufahrt & Parkmöglichkeiten

-  Zufahrt über Kaiser-Friedrich-Str. oder Bauhofstraße
-  Parkplatz am Schlossplatz (Einfahrt Ernst-Ludwig-Straße), Tiefgarage am Rheinufer (Einfahrt Peter-Altmeier-Allee)



schaft entgegenstehen, jedoch auf Arbeitsebene im Rahmen des geltenden Rechts leicht anzugehen wären.

Als ein solcher Punkt wurde ermittelt, dass der Einzelhandel Ware mit bereits verstrichenem Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) nicht ohne Weiteres spenden kann, ohne zuvor die Gewährleistungspflichten zu übernehmen und ihnen nachzukommen. Für den Einzelhandel ist es dann rechtssicherer und wirtschaftlicher, diese Ware zu vernichten.

Unser Ansatz ist, dass Ware vor Ablauf des MHD aus den Verkaufsregalen genommen wird und in einen Bereich im Warenlager verbracht wird, der – vergleichbar einem Postfach – der abnehmenden Organisation (z.B. Tafel) zugewiesen und vorbehalten ist, sodass die Spende rechtlich noch vor Ablauf des MHD erfolgt. Die Mitarbeitenden dieser Organisation können dann zu einem für sie passenden Zeitpunkt – z.B. auch am Folgetag bei dann ggf. verstrichenem MHD – über die Ware verfügen. Diese Mitarbeitenden sind zu schulen, um Ware zu erkennen und auszusondern, die nicht mehr verkehrsfähig ist. Mit den Tafeln haben wir einen Akteur mit einem hohen Organisationsgrad und einer großen Zuverlässigkeit, wodurch diese Schulungen und deren Beachtung gewährleistet werden können.

Erläuterung: Diese Ausführungen und unser Handlungskonzept betreffen ausschließlich Ware mit einem MHD. MHD bedeutet, dass die Ware nach Ablauf dieses Datums grundsätzlich noch verkehrsfähig ist, dass jedoch die Verantwortung des Herstellers auf den Inverkehrbringer übergeht. Diese Regelungen stehen im Gegensatz zu denen des Verbrauchsdatums. Ware mit einem Verbrauchsdatum darf nach dessen Ablauf nicht mehr in Verkehr gebracht werden und ist nicht Gegenstand dieser Ausführungen.

Die Firma EDEKA Südwest und das MKUEM haben das Verfahren rechtlich geprüft und in einem Pilotlauf getestet. Die Lebensmittelüberwachung war eng eingebunden.

Im Ergebnis wurde das Verfahren von Seiten des Einzelhandels und der Tafeln als sehr positiv und in der Praxis umsetzbar bewertet. Aus Sicht der Lebensmittelüberwachung können die eingebundenen Lebensmittelunternehmer bei Anwendung dieses Verfahrens ihrer Pflicht für das sichere Lebensmittel nachkommen.



Daher haben wir die Anwendung des Konzepts zunächst allen an die Firma EDEKA Südwest angeschlossenen Märkten sowie allen Tafeln in Rheinland-Pfalz ermöglicht.

Das MKUEM bereitet eine Pressemeldung vor, die das Vorgehen darlegt. Da aus unserer Sicht eine Umsetzung natürlich nicht auf Filialen dieser Handelskette beschränkt ist, ist mit entsprechenden Fragen auch an Ihre Häuser zu rechnen.

Für Rückfragen steht seitens der Firma EDEKA Südwest

Frau Michaela Meyer, Geschäftsbereichsleiterin Nachhaltigkeit,
EDEKA Südwest Stiftung & Co. KG
Edekastraße 1
77656 Offenburg
michaela.meyer@edeka-suedwest.de

zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Dr. Sven Gierse



Projektgruppe der LAV zur DAkkS-Akkreditierung

- Abschlussbericht -

**zur Vorlage bei der 47. Sitzung der
Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz**

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung.....	2
2	Projektauftrag und Vorgehensweise	3
3	Erforderliche Maßnahmen auf Basis der Positionspapiere	5
3.1	Themenbereiche mit kurz- bzw. mittelfristigem Änderungs-/ Verbesserungspotential	8
3.1.1	Stringente Umsetzung der Flexibilisierung im gesamten Tätigkeitsbereich der LAV-Labore – Status Quo im Bereich der Lebensmitteluntersuchungen und weiteres Vorgehen; Chancen und Nutzen für die Labore (Bürokratieabbau).....	8
3.1.2	Umgang mit Änderungsanträgen und Änderungen zu laufenden Anträgen	10
3.1.3	Vorbereitung der Begutachtung – Notwendige Unterlagen; Status DAkkS-PORT	11
3.1.4	Begutachtungsplanung.....	13
3.1.5	Umgang mit Methodenbausteinen.....	15
3.1.6	Beschleunigung der Verfahrensbearbeitung.....	15
3.1.7	Kommunikation	16
3.2	Weitere Erkenntnisse zu einzelnen Problemstellungen	17
3.2.1	Vermeidung von Anforderungen, welche über die Norm DIN EN ISO/IEC 17025 hinausgehen	17
3.2.2	Erhöhung der Verlässlichkeit der Begutachtungen und konsequente Anwendung vergleichbarer Bewertungsmaßstäbe	18
3.2.3	Transparente Definition und Darstellung der Eskalationsstufen bei fachlichen Unstimmigkeiten im Begutachtungsverfahren	19
4	Fazit	20
5	Anlagen.....	22

1 Vorbemerkung

Die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH - DAkkS wurde zum 01.01.2010 als juristische Person des privaten Rechts gegründet und mit den Aufgaben der nationalen Akkreditierungsstelle betraut. Mit der Akkreditierung durch die DAkkS wird die Kompetenz von Konformitätsbewertungsstellen auf Grundlage internationaler Normen begutachtet, bestätigt und überwacht.

Die Akkreditierung einer amtlichen Untersuchungseinrichtung ist zur Erfüllung der gesetzlichen Daseinsvorsorge zuweilen erforderlich, zugleich im öffentlichen Interesse und schafft u.a. Vertrauen in die Vorgehensweise und Leistungen dieser, bestätigt eine Verlässlichkeit bei der Einhaltung nationaler Normen und Rechtssicherheit bei der hoheitlichen Aufgabenerfüllung amtlicher Untersuchungseinrichtungen.

Eine Akkreditierung ist für amtliche Untersuchungseinrichtungen von hervorgehobener Bedeutung und stellt einen wesentlichen Grundpfeiler dar. Gerade im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes dient der Nachweis einer rechtssicheren Untersuchungsleistung als Garant für den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und dient damit im übertragenen Sinne der Sicherheit von Menschen, Tieren und der Umwelt.

Durch die in den letzten Jahren verstärkt aufgetretenen und zum Teil erheblichen Probleme der amtlichen Untersuchungseinrichtungen mit der Arbeitsweise der DAkkS, besteht erheblicher Handlungsdruck. Bei den bestehenden Problemlagen ist es daher erforderlich, Abhilfe zu schaffen, um die Arbeitsfähigkeit der amtlichen Untersuchungseinrichtungen weiterhin uneingeschränkt und störungsfrei aufrecht erhalten zu können, die Rechtssicherheit der Untersuchungsergebnisse vollumfänglich zu gewährleisten, da diese unverzichtbar für die staatliche Daseinsvorsorge ist und die Kosten und Aufwände im Zusammenhang mit dem Akkreditierungsprozess bei steigendem Kostendruck deutlich zu senken.

Die Wahrnehmung der für den Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörden und die jeweils lokalisierten Problemfelder decken sich mit den Erfahrungen der ebenfalls betroffenen fachlichen Ressorts der Bereiche Wirtschaft, Landwirtschaft und Gentechnik, die im Rahmen ihrer jeweiligen Ministerkonferenzen und deren Arbeitsgremien ebenso Handlungserfordernisse erkannt und ihrerseits zum Teil Maßnahmen mit dem Ziel einer Veränderung der Arbeitsweise der DAkkS eingeleitet haben. Auch der VUP Deutscher Verband Unabhängiger Prüflaboratorien e.V., der rd. 700 Dienstleistungslabore überwiegend im privatwirtschaftlichen Bereich vertritt, teilt diese Position und gibt die Missstände in mehreren Positionspapieren wieder.

2 Projektauftrag und Vorgehensweise

Im Rahmen der 44. Sitzung der LAV am 13. und 14. November 2024 in München wurde unter TOP 10 „Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien“ einstimmig folgender Beschluss gefasst:

1. Die LAV bekräftigt die Inhalte ihrer Umlaufbeschlussfassung 01/2024 „Verkürzung der Bearbeitungszeiten der DAkkS bei der Akkreditierung der amtlichen Laboratorien“.
2. Die LAV beschließt die Einrichtung einer LAV-Projektgruppe bestehend aus vier Vertretern der Landeslabore und vier Vertretern der DAkkS, um den bisherigen Akkreditierungsprozess zu überprüfen. Die Geschäftsführung dieser Projektgruppe übernimmt der LAV-Vorsitz.
3. Die LAV bittet den LAV-Vorsitz, an die DAkkS heranzutreten, um die Zusammenarbeit mit Projektgruppe zu initiieren.
4. Zielsetzung soll zum einen die deutliche Verkürzung der Bearbeitungszeit sein. In diesem Zuge soll insbesondere auch geprüft werden, inwieweit der Aufwand für das Verfahren für alle Beteiligten und damit auch die Kosten des Verfahrens minimiert werden können. In die Beratungen sollen auch die von den Laboren in ihrem Positionspapier (siehe Anlage) dargestellten Hinweise zum Optimierungsbedarf des Prozesses einfließen.
5. Die LAV benennt folgende Mitglieder für die Projektgruppe
 - BY: PD Dr. Antonie Neubauer-Juric
 - BE/BB: Dr. Mike Neumann
 - NI: Michaela Berges
 - NW: Dr. Benedikt Brand
 - HE: Dieter Schott (Vertreter)
6. Die Projektgruppe wird gebeten, das Konzept zur 46. Sitzung der LAV vorzulegen sowie zur 45. Sitzung der LAV einen Zwischenbericht abzugeben.

Unter dem seinerzeitigen LAV-Vorsitz des Landes Berlin wurde im Jahr 2025 die gem. LAV-Beschluss initiierte Projektgruppe geführt und mit folgenden Mitgliedern gegründet:

amtliche Untersuchungseinrichtungen:

- Dr. Antoine Neubauer-Juric (LGL Bayern)
- Michaela Berges (LAVES Niedersachsen)
- Dr. Benedikt Brand (CVUA Westfalen)
- Dr. Mike Neumann (LLBB)

DAkkS:

- Dr. Heike Manke
- Uwe Zimmermann
- Barbara Tyralla
- Dr. Joachim Kintrup

Die Auftaktveranstaltung der Projektgruppe fand am 29.01.2025 in Berlin statt.

Im Nachgang der ersten Sitzung merkte die DAkkS u.a. an, dass ihre Rolle in dem gemeinsamen Erfahrungsaustausch nicht mit der Arbeit an den Zielen und Entscheidungen der LAV-Projektgruppe vermischt werden darf. Dies bedeutet, dass die DAkkS nicht als Mitglied einer Projektgruppe von Laboratorien agieren darf, die zum Ziel hat, Entscheidungen für die Arbeitsweise der Laboratorien oder der DAkkS zu treffen. Die DAkkS darf in diesem Sinne nicht beratend tätig werden. Ein solches Vorgehen seitens der DAkkS würde die notwendige Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Integrität, zu der sie als nationale Akkreditierungsstelle gemäß EU-VO 765/2008 und DIN EN ISO/IEC 17011 verpflichtet ist, erheblich verletzen. In der LAV-Projektgruppe kann die DAkkS daher nicht vertreten oder Mitglied sein.

Im Ergebnis dessen wurde die LAV- Projektgruppe nicht fortgeführt, sondern fortan ein Erfahrungsaustausch im Rahmen einer „**LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe**“ durchgeführt. Die Ergebnisse des Erfahrungsaustausches wurden im Nachgang durch die LAV-Projektgruppe (Vorsitz und amtliche Labore) bewertet.

Neben der **Auftaktveranstaltung am 29.01.2025** fanden zudem die folgenden weiteren Sitzungstermine statt, bei denen auf Grundlage der Positionspapiere der Labore die einzelnen Themenkomplexe geclustert und fachlich-inhaltlich diskutiert sowie Problemlagen im Detail erläutert wurden:

2. Sitzung am 18.03.2025 in Präsenz in den Räumlichkeiten der DAkkS GmbH

3. Sitzung am 09.05.2025 in Präsenz in den Räumlichkeiten des LLBB

Im Nachgang der 3. Sitzung wurde aufgrund der zunehmenden Stagnation im Beratungsverlauf und der aus Sicht der DAkkS nur sehr eng vorhandenen Gestaltungsspielräume vereinbart, dass in den noch anstehenden Beratungen vornehmlich Themenkomplexe behandelt werden, die ein tatsächliches kurz- bzw. mittelfristiges Änderungs-/Verbesserungspotential beinhalten könnten. Diese Themen wurden dahingehend überprüft, wer welche Änderungen grundsätzlich initiieren kann, um eine Verbesserung der jeweiligen Situation herbeizuführen (z.B. DAkkS intern bzw. Initiierung von Anpassungen auf Landes-, Bundes- und/oder EU-Ebene ggf. über Beschlussfassung durch VSMK). **Durch diese Festlegung wurden nicht alle, von den amtlichen Untersuchungseinrichtungen gem. Positionspapieren lokalisierten Problemfelder abschließend erörtert.**

Folgende weitere Sitzungen haben im Anschluss stattgefunden:

4. Sitzung am 29.07.2025 in Präsenz in den Räumlichkeiten der DAkkS GmbH

5. Sitzung am 11.12.2025 (sog. Feedback-Runde) als Videokonferenz

Zur 45. LAV-Sitzung am 02./03.04.2025 wurde durch den seinerzeitigen Vorsitz der LAV ein Zwischenbericht und zur 46. LAV-Sitzung am 12./13.11.2025 ein zweiter Zwischenbericht vorgelegt, mit denen über die jeweiligen Sachstände informiert wurde.

3 Erforderliche Maßnahmen auf Basis der Positionspapiere

Für die LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe bildeten die Positionspapiere der Landesuntersuchungseinrichtungen aus den Jahren 2018 und 2024 die Arbeitsgrundlage. Die darin enthaltenen Problemstellungen wurden thematisch geclustert und mit Priorisierungen der Länder und der DAkkS wie folgt versehen:

Themenblock nach Clustierung	Priorisierung Länder	Priorisierung DAkkS	Einzelmaßnahmen	Quelle
A	1	1	Vermeidung von Anforderungen, welche über die Norm DIN EN ISO/IEC 17025 hinausgehen.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2018
	1	2	Erhöhung der Verlässlichkeit der Begutachtungen und konsequente Anwendung vergleichbarer Bewertungsmaßstäbe.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
	3	3	Transparente Definition und Darstellung der Eskalationsstufen bei fachlichen Unstimmigkeiten im Begutachtungsverfahren.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
B	1	1	Verkürzung der Bearbeitungszeiten im Akkreditierungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf die Verfahrenslaufzeit und Ausstellung der Urkundenanlagen, um die Funktionsfähigkeit der Überwachung nicht zu gefährden.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
C	1	1	Vermeidung von Mehrfachbegutachtungen einzelner Prüfbereiche und Prüfung der Möglichkeit zur matrixübergreifenden und technikorientierten Begutachtung.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024

Themenblock nach Clustierung	Priorisierung Länder	Priorisierung DAkKS	Einzelmaßnahmen	Quelle
D	2	1	Optimierung der Erstellung der Urkundenanlagen bezogen auf den Detaillierungsgrad der inhaltlichen Darstellung und Wiedererlangung der Möglichkeit einer nachhaltbaren Pflege.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
	2	1	Vereinfachung der formalen Anforderungen zur Erstellung und Aktualisierung der Prüfverfahrensliste einschl. Prüfung der Ebenenreduktion. Klare Definition der Pflichten des Kunden bzgl. der Erstellung der Urkundenanlage. Transparente Vorgaben und zeitnahe Umsetzung.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2018
	2	2	Flexibilisierung: Praxisorientierte, weniger starke Aufgliederung der Methoden, die in der Detailtiefe die Anforderungen an die technische Fachkompetenz der Norm berücksichtigen. Einheitliche Kriterien bei der Festlegung der Flexibilisierung von Prüfarten Vereinfachung der komplexen Regeln der Flexibilisierung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Aufgaben staatlicher Untersuchungsstellen.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2018
E	2	2	Fokussierung auf den Nachweis / die Einreichung der absolut notwendigen Dokumente, um Zusatzaufwand zu vermeiden (an der Norm orientierte QM-/QS-Dokumentation)	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
	3	3	Weiterentwicklung des DAkKS-Ports, so dass das Einreichen der Dokumente und der Austausch der Dokumente mit den Begutachtern vereinfacht wird. Der Punkt ist auch relevant für die Kommunikation mit der DAkKS.	
F	2	2	Transparentere und zeitnahe Rechnungslegung.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
	1	3	Wirtschaftlicher Umgang mit den beiderseitigen Ressourcen und Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben.	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024

Themenblock nach Clustierung	Priorisierung Länder	Priorisierung DAkkS	Einzelmaßnahmen	Quelle
G	1	1	Verbesserung der Kommunikation der DAkkS gegenüber den Laboren:	Positionspapier Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
			in Verfahren	
			außerhalb von Verfahren	
	3	3	Verbesserung der Homepage der DAkkS. Das Auffinden von Dokumenten ist seit dem Erscheinen der derzeitigen Homepage nur schwer möglich.	
H			Erforderliche Ursachen- und Ausmaßanalyse durch die KBS im Fall festgestellter Abweichungen	DAkkS

Zu den geclusterten Themenblöcken wurden seitens der amtlichen Labore weitere Hintergrundinformationen sowie prägnante Fallbeispiele angeführt, um die Problemlagen zu konkretisieren. Seitens der DAkkS wurden rechtliche Restriktionen, Verfahrensabläufe und bereits vorgenommene interne Anpassungen erläutert.

Da ab der 4. Sitzung der LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe der Fokus auf Themen gelegt wurde, die kurz- bzw. mittelfristiges Änderungs-/Verbesserungspotential beinhalten könnten, wurden nicht alle der vorstehenden Handlungserfordernisse abschließend erörtert.

Folgende Problemlagen wurden mit dem Ziel der Ermittlung von Handlungsspielräumen mit Verbesserungspotential vertieft behandelt:

- 1) **Themenblock D / teilw. B:** Stringente Umsetzung der Flexibilisierung des Geltungsbereiches der LAV-Labore – Status Quo im Bereich der Lebensmitteluntersuchungen und weiteres Vorgehen; Chancen und Nutzen für die Labore (Bürokratieabbau)
- 2) **Umgang mit Änderungsanträgen und Änderungen zu laufenden Anträgen** – Neues Vorgehen der DAkkS in der Antragstellung zur Beschleunigung der Bearbeitung notwendiger Antragsanliegen
- 3) **Themenblock E:** Vorbereitung der Begutachtung – Notwendige Unterlagen; Status DAkkS-PORT
- 4) **Themenblock C:** Begutachtungsplanung
- 5) **„Methodenbausteine“** - Auslagerungen von Teilen von Methoden in andere Standorte, Organisationseinheiten /gemeinsame Nutzung von Analysengeräten (z.B. MALDI-TOF/MS) vs. Kooperation mit anderen Laboren
- 6) **Themenblock H:** Beschleunigung der Verfahrensbearbeitung: Kompetente und sachgerechte Zuarbeit der Ursachen- und Ausmaßanalyse zu den festgestellten Abweichungen durch die Labore

7) Themenblock G: Kommunikation

Die Ergebnisse der LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe werden nachfolgend dargestellt.

3.1 Themenbereiche mit kurz- bzw. mittelfristigem Änderungs-/Verbesserungspotential

3.1.1 Stringente Umsetzung der Flexibilisierung im gesamten Tätigkeitsbereich der LAV-Labore – Status Quo im Bereich der Lebensmitteluntersuchungen und weiteres Vorgehen; Chancen und Nutzen für die Labore (Bürokratieabbau)

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock D sowie in Teilen Themenblock B.

Gemeinsames Ziel zur Systemumstellung bei den Urkundenanlagen:

Geringerer Aufwand bei den Urkundenanlagen, Etablierung eines neuen Systems und einer gemeinsam genutzten Datenbank, Bürokratieabbau bei der Erteilung von Verwaltungsakten

Bereits ergriffene Maßnahmen der DAkkS:

- Pilotprojekt „Urkundenanlage im Lebensmittelbereich“ wurde abgeschlossen und folglich begonnene Umstellung der Darstellung in den Urkundenanlagen und Reduzierung der Darstellungen in der Ausweisung bei den flexiblen Geltungsbereichen, vornehmlich Verzicht auf die Ausweisung beispielhafter Prüfverfahren
- Anpassung der Vorgabe-Dokumente der DAkkS unter Einhaltung und Berücksichtigung nationaler und internationaler Vorgaben
- durch die angestrebte Erhöhung bzw. Ausweitung der Flexibilisierung der Geltungsbereiche können, sofern die Voraussetzungen in den Laboren vorliegen, insgesamt mehr neue und geänderte Prüfverfahren, die durch den flexiblen Geltungsbereich abgedeckt sind, zeitnah in die Liste der flexiblen Geltungsbereiche durch die Labore aufgenommen werden und werden erst bei der nächsten i.d.R. regulären Überprüfung durch die DAkkS begutachtet
- Anträge auf Änderungen (z.B. Aktualisierung von Prüfverfahren) innerhalb der bisher erteilten flexibilisierten Geltungsbereiche werden bereits konsequent abgelehnt (Bürokratieabbau und Kostensenkung für die Labore)

Zeitschiene – Systemumstellung bei den Urkundenanlagen:

Nach einer DAkkS-internen Abstimmung im September 2025 soll mit der Umstellung der Urkundenanlagen begonnen werden und das Darstellungssystem dann über alle Fachbereiche (z.B. Umweltanalytik, Wasser etc.) „ausgerollt werden“. Die Umstellung wird dabei sukzessive, in der Regel im Zusammenhang mit den regulären Überwachungsbegehungen, vorgenommen. Dazu übersetzt die DAkkS die einzelnen Urkundenanlagen in die neue tabellarische Form.

Bei den gegenwärtig angestrebten Maßnahmen handelt es sich um eine Übergangslösung, da langfristig angestrebt wird, dass sowohl die DAkkS als auch die akkreditierten Stellen gemeinsam in oder mit einem technischen System (Plattform) arbeiten können. Diese Umstellung bedarf jedoch eines deutlich längeren Zeitvorlaufs und finanzieller Mittel.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Die bestehenden Möglichkeiten der Flexibilisierung müssen schnellstmöglich in allen Bereichen der amtlichen Labore des gesundheitlichen Verbraucherschutzes angewendet werden.

Die vereinfachte DAkkS-Darstellung ist dem Grunde nach begrüßenswert, verlagert aber derzeit die Datenpflege weiter auf die Laboratorien, da die dort vorzuhaltenden und zu veröffentlichenden Prüfverfahrenslisten mit einem hohen Pflegeaufwand verbunden sind. Die seitens der DAkkS angesprochene, aber derzeit wohl nicht umsetzbare Plattformlösung, scheint hier bei Umsetzung nach dem Stand der Technik ein möglicher Ansatz zur echten Verfahrensvereinfachung zu sein.

Bei der weiterhin anstehenden Anpassung wäre es seitens der amtlichen Labore wünschenswert, wenn die matrixübergreifende Darstellung und Akkreditierung einzelner Bereiche (z.B. MALDI-TOF, Dioxine), die gegenwärtig nicht vorgesehen ist, künftig dennoch gesondert betrachtet und beispielsweise in einer zusätzlichen und offenen Struktur für Sonderfälle einfließt. Das aktuelle System führt sowohl in der Administration als auch im Rahmen der Begutachtungen zu Mehrfachbelastungen in den Prüflaboratorien.

Gemeinsames Ziel zum weiteren Bürokratieabbau:

Die Antragstellung und Bescheiderteilung soll langfristig rein digital vorgenommen werden können, um somit zeitlich deutlich schneller und effizienter arbeiten zu können.

Maßnahmen der DAkkS:

- die DAkkS hat auf Basis aktueller gesetzlicher Anpassungen bereits Maßnahmen eingeleitet, die eine digitale Entgegennahme von Anträgen mittels digitaler Signatur ermöglichen (durch den DAkkS-Port, der derzeit aber kaum bedient wird (Optimierungsbedarf))
- die digitale Erteilung von Bescheiden (auch inkl. Urkundenanlagen) ist aus rechtlichen Gründen gegenwärtig noch nicht möglich

Anliegen der DAkkS:

Eine Anpassung der Regelungen zur Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes, die es der DAkkS ermöglichen würden, digitale Bescheide zu erteilen, würden Verfahrenszeiten zusätzlich verkürzen und stellen einen innovativen Schritt in die vorgesehenen zukünftigen digitalen Technologien dar.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Die Maßnahme ist im Grundsatz zu begrüßen, bringt aber nur eine geringe Entlastung für die Labore.

3.1.2 Umgang mit Änderungsanträgen und Änderungen zu laufenden Anträgen

Gemeinsames Ziel:

Reduzierung der Menge der Antragsverfahren sowie Verkürzung der Verfahrensdauer, um insbesondere zeitnah Urkunden und Urkundenanlagen erlassen zu können

Bereits ergriffene Maßnahmen der DAkkS:

- die bisherige Praxis der Antragsbearbeitung von Änderungen hat zu lange Bearbeitungszeiten hervorgebracht und zur Überschneidung der Begutachtungszyklen geführt
(Problem: alle Anträge werden erst beschieden, wenn sämtliche Einzelthemen des Antrags bearbeitet werden konnten, was insbesondere bei den vielen Änderungsanträgen zu jeweils einem Änderungsantrag zu erheblichen Problemen führt)
- daher: Einführung einer Antragsbearbeitung, bei der Anträge, je nach Anliegen voneinander zu trennen sind:
 - 1) formale Änderungen
 - 2) Reduzierung Scope
 - 3) Erweiterung Scope / Flexibilisierungen
- Ziel ist eine deutliche Reduzierung des internen Aufwandes und damit der Verfahrenslaufzeiten durch Einzelbearbeitung (z.B. zeitnahe Entscheidung über ein Anliegen einschließlich Urkundenerteilung)
- Änderungen von Anträgen können nur im jeweils beantragten Rahmen vorgenommen werden (keine Antragserweiterung mehr möglich)
- die Verfahrensumstellung ist konform mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Zeitschiene:

Die DAkkS bearbeitet Anträge gegenwärtig bereits nach dem neuen Verfahren. Die Umstellung des DAkkS-Ports ist noch nicht erfolgt, wird jedoch noch vorgenommen, um das Verfahren zusätzlich zu erleichtern und zu beschleunigen.

Anliegen der DAkkS gegenüber den amtlichen Laboren:

Vor Einreichung eines Antrages sollte geprüft werden, ob das neu aufzunehmende Verfahren nicht schon bereits im flexiblen Geltungsbereich enthalten ist. So wird verhindert, dass dieser Antrag oder Antragsinhalt abgelehnt werden muss. Zudem sind bereits mit den Anträgen sämtliche relevante Unterlagen einzureichen.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Aus Sicht der Projektgruppe darf ein damit einhergehender statistischer Effekt für die durchschnittliche Dauer nicht überbewertet werden. Der statistische Effekt betrifft vor allem eher formale Aspekte der Akkreditierung, nicht aber den Aufwand für die reguläre Überwachung.

3.1.3 Vorbereitung der Begutachtung – Notwendige Unterlagen; Status DAkkS-PORT

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock E.

Gemeinsames Ziel:

Vereinfachung der Dokumentenbereitstellung, Verkürzung des Zeitraums zwischen Dokumentenbereitstellung durch die zu akkreditierenden Stellen und der Vor-Ort-Begehungen, Vorbereitung der Begutachtenden

Bereits ergriffene Maßnahmen der DAkkS:

Die Dokumentenprüfung muss nach R-17011, Abschnitt 7.2.2 die Prüfung wesentlicher und relevanter Unterlagen zwingend umfassen und stellt einen wesentlichen Bestandteil des Prüfungsverfahrens dar. Darüber hinaus dient sie der DAkkS als Nachweis, dass zum Zeitpunkt der Prüfung die personellen und apparativen Voraussetzungen bei der akkreditierten Stelle vorlagen, ist bei der strukturierten Vorplanung der Akkreditierung vor Ort behilflich, gibt Aufschluss über ggf. bestehende Problemfelder und soll letztlich den zeitlichen Umfang der Überwachungsbegehung minimieren. Das Ergebnis der Dokumentenprüfung wird den mit der Überwachungsbegehung jeweils betrauten Begutachtenden der DAkkS vor den Vor-Ort-Begehungen übermittelt.

Die DAkkS strebt Verbesserungen in folgenden Bereichen an:

- deutliche Verkürzung des Zeitraums zwischen der Dokumentenbereitstellung durch die akkreditierten / zu akkreditierenden Stellen und der Vor-Ort-Begehung durch die Begutachtenden der DAkkS auf maximal vier Monate
- Bereitstellung der Unterlagen über einen DAkkS-PORT, der die Pflege der hinterlegten Daten und somit einen tagesaktuellen Datenstand ermöglichen soll (Verkürzung der vor-Ort Zeiten in den Laboren). Die Finanzierung dieses Moduls ist gegenwärtig noch nicht vollumfänglich sichergestellt.

Zeitschiene:

Die DAkkS arbeitet bereits gegenwärtig an der Verkürzung des Zeitraums der Dokumentenprüfung, um eine zeitnahe Vor-Ort-Begehung durch die Begutachtenden der DAkkS realisieren zu können.

Aktuell bestehen Probleme mit dem DAkkS-PORT bei der Dokumentenbereitstellung. Viele Labore sind daher gegenwärtig angehalten, die Datenübertragungssoftware MOVEit zu nutzen. Die DAkkS prüft die technischen Probleme der Schnittstelle.

Prüfbitte der Projektgruppe gegenüber der DAkkS:

In der Praxis treten bei Vor-Ort-Begehungen immer wieder Probleme auf. Es kommt vor, dass die Ergebnisse der Dokumentenprüfung und Dokumente selbst Gutachtern vor Ort nicht zuverlässig bekannt sind, sodass es zu erheblichen Verzögerungen kommt, da Unterlagen erst gesichtet, erläutert und ausgewertet werden. Dies bindet unnötig Ressourcen und schafft Widerstände und Unmut gegen den Akkreditierungsprozess.

Bereits akkreditierte Labore müssen immer erneut alle Dokumente einschicken. Eine Reduzierung auf Dokumente, die nur die Änderungen betreffen, wäre sinnvoll.

Anliegen der DAkkS gegenüber den amtlichen Laboren:

Es entspricht nicht den Prozessvorgaben und Qualitätsansprüchen der DAkkS, Begutachtende ohne Vorbereitung eine Vor-Ort-Begehung durchführen zu lassen. Es ist daher von besonderem Interesse, Kenntnis über Missstände im Rahmen der Feedback-Abfrage (DAkkS-Monitoring) zu erlangen, damit Anpassungen vorgenommen werden können. Die Rückmeldungen der akkreditierten Stellen werden zentral erfasst und ausgewertet und Erkenntnisse DAkkS-intern weiterverwendet.

Darüber hinaus ist die regelmäßige Pflege und Überarbeitung der Labordokumentation durch die akkreditierten Stellen wesentlich. Eine Vielzahl von Anpassungserfordernissen im Zeitraum der Dokumentenprüfung kann unter Umständen jedoch auch ein Indiz für Missstände bei der Dokumentationspflicht sein. Es wird daher empfohlen, den Dokumentationspflichten regelmäßig und gründlich nachzukommen.

Bewertung durch die Projektgruppe:

In der Vergangenheit sind die Ergebnisse der Dokumentenprüfung zumindest nicht flächendeckend an die Labore und scheinbar auch nicht an die Begutachter verteilt worden, wodurch insbesondere im systemischen Teil (auch bei den Fachbegutachtungen) erhebliche Mehrfachprüfungen entstanden sind. Die auf die Dokumentenprüfung im Einzelfall angepasste vor Ort Begutachtung verspricht zumindest eine mögliche Erleichterung und kann derzeit nicht abschließend bewertet werden.

Eine konsequente Datenpflege ist Grundlage für die Arbeit innerhalb eines Qualitätsmanagementsystems; Missstände in der Dokumentationspflicht entsprechen nicht dem Qualitätsstandards der amtlichen Labore und würden diese in ihrer Arbeit selbst behindern.

Da Qualitätsmanagement im Labor gelebt werden muss, sind Abweichungen in den Ausgabeständen der Dokumente naturgemäß. Die derzeitigen Möglichkeiten mit MOVEit und DAkkS-Port schließen eine Datensynchronisierung aus und erhöhen den Begutachtungsbedarf im Labor.

3.1.4 Begutachtungsplanung

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock C.

Für die nationale und internationale Vergleichbarkeit der akkreditierten Stellen ist es zwingend erforderlich, eine einheitliche Darstellung der Geltungsbereiche im Einklang mit der R-17011 sowie der VO EG Nr. 765/2008 in den Urkundenanlagen abzubilden.

Diese ist dabei unabhängig von vorherrschenden und individuellen Strukturen akkreditierter Stellen vorzunehmen. Eine isolierte Betrachtung und Darstellung von Methoden ist daher grundsätzlich nicht möglich.

Bei Überprüfungen matrixbezogener Verfahren kann nicht ausschließlich auf eine der relevanten Rechtsnormen (z.B. die „strengste“ Vorschrift) abgestellt werden, da alle gesetzlichen Vorgaben unterschiedlich und differenziert zu betrachtende Vorgaben beinhalten, denen im Rahmen der Begutachtung gesonderte Beachtung zukommen muss.

Gemeinsames Ziel:

- Einsatz von qualifizierten Begutachtenden, die die Strukturen und Abläufe der akkreditierten Stelle nachvollziehen können
- Weiterer Ausbau des Begutachterpools der DAkkS, der den zeitlich organisatorischen Einsatz der Begutachtenden des Teams an einem gemeinsamen Termin bei Vor-Ort-Begutachtungen ermöglicht
- stärkerer Fokus auf die individuellen fachlichen Erfordernisse des zu prüfenden Sachverhalts
(wichtig für Begutachtung von Prüftechniken (z.B. MALDI-TOF/MS) für verschiedene Matrices, bei denen individuelle fachliche Sachverhalte und das Vorhandensein von Kompetenzen der dem Prüfungsgegenstand (Matrix) zugrundeliegenden Rechtsnorm überprüft werden müssen).

Anliegen der Projektgruppe gegenüber der DAkkS:

- Verbesserung der DAkkS-internen Kommunikation u.a. durch den Austausch verschiedener Gutachter zu vorliegenden Schnittmengen zur Vermeidung

mehrerer Vor-Ort-Begutachtungstermine zu identischen Fragestellungen sowie unnötige „Doppelbegutachtungen“ (gleiche Analytik, unterschiedliche Matrices bzw. Rechtsnorm)

- Einführung gesonderter Regelungen und Betrachtungsweisen bei der Akkreditierung von Verfahren / Geräten mit Matrixbezug
bei allen Sachverhalten, die rechtlich identisch oder ähnlich zu betrachten sind (z.B. Diagnostik von Getreide als Lebensmittel und Diagnostik von Getreide als Futtermittel)

Anliegen der DAkkS gegenüber den amtlichen Laboren:

Die DAkkS führt keine „Doppelbegutachtungen“ durch. In jedem Prüfbereich muss die Konformitätsbewertung getrennt überprüft werden, da die jeweils spezifischen Anforderungen berücksichtigt werden müssen. Ob mehrere Bereiche gemeinsam begutachtet werden können hängt maßgeblich von den Prüfbereichen der jeweiligen Begutachtenden ab.

Für die Aufgaben der DAkkS ist qualifiziertes Personal existenziell. In vielen Bereichen ist es zwischenzeitlich gelungen, weiteres Personal zu akquirieren, was mittel- bis kurzfristig auch eine Reduzierung von Bearbeitungszeiten (z.B. bei Anträgen) zur Folge haben wird. Der Pool der Begutachtenden, der sich aus nebenberuflich tätigen Experten und bereits in Rente / Pension befindlichen Experten zusammensetzt, bietet gegenwärtig keine Spielräume, um beispielsweise regelmäßig sicherstellen zu können, dass Begutachtungsteams an einen gemeinsamen Termin bei Vor-Ort-Begehungen eingesetzt werden können.

Eine nebenberufliche Mitarbeit als DAkkS-Begutachtende der fachlich verantwortlichen Beschäftigten amtlicher Labore wäre hilfreich, die diskutierten Verbesserungspotentiale umzusetzen und die Begutachtungen so auch langfristig weiterhin durchführen zu können.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Die gemeinsame Begutachtung mehrerer Prüfbereiche durch einen kompetenten Begutachter würde sowohl eine Entlastung der Bereiche als auch eine Erhöhung der Akzeptanz mit sich bringen. Die gemeinsame Begutachtung gleichartiger/ähnlicher Methoden bei Nutzung vollständig identischer Ressourcen entspräche dem Ansatz der Kompetenzakkreditierung und käme dem Ansatz „accredere“ – „Glauben schenken“ nach. Sie ist in Zeiten zunehmender matrixübergreifenden bzw. -unabhängigen Ressourcennutzung für die Vereinfachung von entscheidender Bedeutung. Es steht zu erwarten, dass entsprechend kompetente Gutachter nicht zur Verfügung stehen. Gleichzeitige Begutachtung durch mehrere Gutachter bleibt dagegen kostenintensiv und aus der Erfahrung heraus nicht organisierbar.

3.1.5 Umgang mit Methodenbausteinen

Der Fokus bei den sogenannten Methodenbausteinen lag bei der Standortkonzentration. Hier wurde insbesondere die Frage diskutiert, wie mit einer Auslagerung von Teilen von Methoden in andere Standorte und/oder Organisationseinheiten umgegangen wird und wie eine gemeinsame Nutzung von Analysengeräten (z.B. MALDI-TOF/MS) vs. Kooperation mit anderen Laboren zu bewerten ist.

Im Ergebnis wurde dabei festgestellt, dass Labore innerhalb eines Bundeslandes unterschiedlicher Rechtsformen sowie Labore eines Verbundes verschiedener Rechtspersonen (z.B. NoKo) grundsätzlich nicht gemeinsam akkreditiert werden können. (Teil-)Untersuchungsleistungen, die dauerhaft unterbeauftragt werden, sind ebenfalls nicht akkreditierbar, insbesondere wenn die anteilige Untersuchungsleistung mit keiner Konformitätsbewertung verbunden ist. Dies führt zu Problemen bei Untersuchungsleistungen, die ablauforganisatorisch an verschiedenen Standorten verschiedener Rechtspersonen vorgenommen werden.

Die Zusammenarbeit mit Referenzlaboren ist davon nicht betroffen, da diese eigenständig die Untersuchungsleistungen der von ihnen übermittelten Proben durchführen und nicht auf bereits vorgefertigte Untersuchungsergebnisse zurückgreifen.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Hier muss der Bund aufgefordert werden, sich auf europäischer Ebene für entsprechende Änderungen einzusetzen. Im Sinne und zur Verbesserung des Verbraucherschutzes entwickeln die amtlichen Labore auf der Basis des wissenschaftlichen Fortschritts neue Methoden. Dadurch kommt es zum Einsatz aufwendiger Gerätetechnik, die durch die Zusammenarbeit von Laboren wirtschaftlich genutzt werden muss. Die flächendeckende Etablierung teurer Technologien bzw. die vollständige Einführung von „Anfang-Ende-Methoden“ und damit einhergehender Einschränkung von Kooperationsmöglichkeiten ist nicht zukunftsfähig und führt zu neuerlichen erhöhten Ressourceneinsätzen und Ausweitung der Akkreditierungsverfahren.

3.1.6 Beschleunigung der Verfahrensbearbeitung

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock H.

Im Schwerpunkt wurde hierbei die kompetente und sachgerechte Zuarbeit der Ursachen- und Ausmaßanalyse zu den festgestellten Abweichungen durch die Labore betrachtet.

Die Selbstreflexion der akkreditierten Stellen bzw. zu akkreditierenden Stellen sowie die sachgerechte, nachvollziehbare und vollständige Dokumentation sind we-

sentliche Grundlagen, die in den Akkreditierungsprozess einbezogen werden. Daneben ist jedoch auch die „Fehlerkultur“ in der Einrichtung, d.h. der Umgang mit Fehlern und deren Auswirkungen, für die Akkreditierung entscheidend.

Diese Thematik wird auf verschiedenen Ebenen bei der Akkreditierung, sowohl im Einführungs- als auch im Abschlussgespräch, besprochen.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Die Ursachen- und Ausmaßanalyse als ein, aber nur sehr kleiner Teilschritt des gesamten Akkreditierungsprozesses, hat einen eher marginalen Einfluss auf die Verfahrensbearbeitung. Insbesondere da die Zahl der erteilten Abweichungen im Verhältnis zu den Prüfverfahren allgemein als gering zu bewerten ist. Als Hauptgrund der langen Verfahrenslaufzeiten stellen sich aus Sicht der Labore vielmehr die teilweisen sehr langen Zeiträume für die vor Ort Begutachtungen als auch für die Erstellung der Urkunde/Urkundenanlagen einschließlich Nachlauf durch fehlerbehaftete Urkundenanlagen (Widerspruchsverfahren) dar.

3.1.7 Kommunikation

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock G.

Gemeinsames Ziel:

Die Erreichbarkeit der DAkkS (per Telefon, Mail) muss sichergestellt, der Internetauftritt an die Bedürfnisse der akkreditierten Stellen angepasst und Informationsangebote der DAkkS ausgebaut werden.

Bereits ergriffene Maßnahmen der DAkkS:

- Anpassung des Anruf-Attendant, damit Anrufe automatisch an verfügbare Ansprechpartner weitergeleitet werden
- Personalaufbau zur zeitnahen Beantwortung schriftlicher Anliegen (Mails, etc.)
- zeitnahe Information der akkreditierten Stellen über Veränderungen bei den zuständigen Ansprechpartnern
- Ausbau der Informationsangebote der DAkkS als kostenlose und kostenpflichtige Seminare und Veranstaltungen als online-Formate oder in Präsenz
- eine stärker an die Bedürfnisse der Kunden orientierte Gestaltung der Website der DAkkS

Zeitschiene:

Mit Ausnahme der Anpassung der DAkkS-Website wurden die vorstehenden Maßnahmen bereits von der DAkkS umgesetzt.

Hinsichtlich der Website bittet die DAkkS um Hinweise, welche konkreten Bedarfe bestehen. Diese werden gesammelt und in die beabsichtigte Überarbeitung einbezogen.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Für die schriftliche Kommunikation ist die Erteilung von Zwischennachrichten zum Eingang einer Mail bzw. zum Sachstand eines Anliegens wünschenswert.

Hinsichtlich der Überarbeitung der Website wird eine einfache und übersichtliche Bereitstellung von Dokumenten sowie ein Informationstool „A-Z“ empfohlen.

3.2 Weitere Erkenntnisse zu einzelnen Problemstellungen

3.2.1 Vermeidung von Anforderungen, welche über die Norm DIN EN ISO/IEC 17025 hinausgehen

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock A.

Die Anforderungen sind in der DIN EN ISO/IEC 17025, dem DAkkS-Regelwerk, in Gesetzen sowie den dazugehörigen verbindlich anzuwendenden (mandatory) EA-Regeln festgelegt. Das DAkkS-Regelwerk konkretisiert, wo erforderlich, die Anforderungen aus der DIN EN ISO/IEC 17011 bzw. 17025. Begutachter:innen ermitteln vor Ort die konkreten Sachverhalte im Labor, und bewerten, wie diese die Erfüllung der Anforderungen nachweisen können. Je nach Sachverhalt, können sich hier auch Ermessensspielräume bei der Bewertung ergeben, ob eine Abweichung vorliegt. Dies hängt vom konkreten Sachverhalt, den zugrundeliegenden Fakten und deren Kontext ab, die stets laborspezifisch sind.

Somit ergeben sich bei der Auslegung der Norm Ermessensspielräume, die die Begutachter:innen der DAkkS, in Abhängigkeit der Gegebenheiten vor Ort, anwenden können.

Das DAkkS-Regelwerk wird gegenwärtig mit dem Ziel überarbeitet, ein neues Konzept mit einer transparenteren Struktur zu schaffen. In diesem Zusammenhang werden viele Regelungen überarbeitet, die inhaltlich in den Positionspapieren der amtlichen Labore aufgegriffen werden. So wurde beispielsweise die Thematik der „diffusen Regelungsanwendung durch die DAkkS im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens“ zwischenzeitlich bereinigt. Der Status des Überarbeitungsprozesses des Regelwerkes kann der Homepage der DAkkS entnommen werden (<https://www.dakks.de/de/regelwerk.html>).

Die Begutachter:innen der DAkkS sind im Akkreditierungsverfahren verpflichtet, die Vorgaben der DAkkS und die zugrundeliegenden nationalen und internationalen Normen anzuwenden.

Beispiel Archivierungsfristen:

Nach Ausführungen der DAkkS sind die Archivierungsfristen Bestandteil des DAkkS-Regelwerks zur DIN 17025 (vgl. hierzu lfd. Nr. 8.3 i.V. mit Nr. 8.42). Demnach ist die Gesamtheit der Dokumente (auch „Aktennotizen“, digitale sowie ana-

loge Dokumente) mindestens für die Dauer des aktuellen und des vorherigen Zyklus aufzubewahren, was zu einer Aufbewahrungsfrist von rd. 10 Jahren führt.

Beispiel Kalibrierschein:

Bei nicht kalibrierten Waagen ist die metrologische Rückführbarkeit der Messergebnisse nicht gegeben, obwohl die Waagen mit kalibrierten Gewichten geprüft werden.

Nach der DIN 17025 ist ein Kalibrierschein verpflichtend und kann nicht durch einen Eichschein nach dem Mess- und Eichgesetz ersetzt werden.

Trotz seinerzeitiger Bemühungen der DAkkS konnte diese internationale Vorgabe nicht abgewendet werden.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Der Bund sollte aufgefordert werden, Doppelungen zu vermeiden durch Anpassung etwa des Mess- und Eichgesetzes. Darüber hinaus gilt es zu prüfen, in welchem Umfang es neben der eigentlichen Norm bei der Akkreditierungsstelle tatsächlich Regelwerke bedarf bzw. diese für eine an der Norm orientierten harmonisierten Überwachung mit nur engen Ermessensspielräumen ausgelegt sind.

3.2.2 Erhöhung der Verlässlichkeit der Begutachtungen und konsequente Anwendung vergleichbarer Bewertungsmaßstäbe

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock A.

Die DAkkS leidet unter erheblichem Fachkräftemangel. Bei Fachbegutachtungen wird auf rund 1.000 externe Begutachtende und Fachexperten:innen zurückgegriffen. Dieser Pool besteht zu einem Großteil aus erfahrenen Fachkräften, die in den ersten Jahren ihres Ruhestandes bereit sind, diese Tätigkeit durchzuführen. Für diese Begutachter gelten die gleichen Kompetenzanforderungen wie für beruflich noch aktive. Alle Begutachtenden müssen für das Kompetenzmanagement im Begutachterwesen nachweisen, dass sie über die erforderliche Fachexpertise (z.B. mittels Teilnahme an Fortbildungen) verfügen und diese aufrechterhalten.

Begutachtende der DAkkS nehmen regelmäßig an Schulungen (mindestens jährlich) und internen Erfahrungsaustauschen teil, um sicherzustellen, dass diese die Anforderungen gemäß DIN EN ISO/IEC 17011 erfüllen. Darüber hinaus werden die Begutachtenden ebenfalls regelmäßigen Witness-Audits unterzogen, bei denen ihre Leistungen im Rahmen eines Audits vor Ort durch weitere Begutachtende der DAkkS beobachtet werden, ohne dabei in das eigentliche Audit einzugreifen.

Im Falle einer Befangenheit bzw. dem Verdacht der Unparteilichkeit der Begutachtende haben sowohl die Begutachtende selbst als auch die zu Begutachtenden die Möglichkeit, ihre Bedenken gegenüber der DAkkS zu kommunizieren, damit Abhilfe geschaffen werden kann (Verfahren für die amtlichen Labore: Anzeige mit Angabe von Gründen gem. § 21 VwVfG / Frist für die Labore: 14 Tage nach Bekanntgabe des Auditors/der Auditorin).

Bewertung durch die Projektgruppe:

Aufgrund der Erfahrungen insbesondere bei Begutachtungen von nahezu identischen Methoden an unterschiedlichen Matrices auf identischen Geräten kann diese Einschätzung nur teilweise geteilt werden. Eine strikte und einheitliche Einhaltung von Qualitätsstandards bei den Begutachtenden wird begrüßt und als erforderlich betrachtet.

3.2.3 Transparente Definition und Darstellung der Eskalationsstufen bei fachlichen Unstimmigkeiten im Begutachtungsverfahren

Diese Problemstellung bezieht sich auf den Themenblock A.

Sofern im Rahmen der Begutachtung Dissense auftreten, bestehen folgende Handlungsoptionen für die zu begutachtende Stelle:

- 1) Klärung der Sachlage im BG-Gespräch vor Ort
- 2) Akzeptanz der Abweichung bzw. Zuarbeit der Korrekturmaßnahme
alternativ:
- 3) Einreichung einer Gegenvorstellung an die DAkkS
(anstatt Zuarbeit einer Korrekturmaßnahme)
Bedingung hierzu: Die Gegenvorstellung ist zeitnah nach der Begutachtung und innerhalb der Frist der Schließung der Abweichung einzureichen.

Nach einer Bescheiderteilung wäre ein Widerspruch das legitime Mittel. Eine Kontaktierung des koordinierenden Ansprechpartners der DAkkS während der Begutachtung vor Ort soll nicht erfolgen und ist nicht zielführend.

Gegenvorstellungen:

Einwände zu dokumentierten Abweichungen sind schriftlich gegenüber der DAkkS unter Angabe der Gründe, die aus Sicht des Labors belegen, dass die Anforderungen erfüllt sind, darzulegen. Die Entscheidung darüber, ob die Gegenvorstellung berechtigt ist und dieser zugestimmt wird, obliegt der DAkkS (erste Instanz: Verfahrensmanager / 2. Instanz: Akkreditierungsausschuss). Die mit der Begutachtung beauftragten Begutachter:innen sind nicht mit diesem Verfahren betraut. Der DAkkS ist daran gelegen, auf eine Gegenvorstellung zeitnah zu reagieren. Bei Ablehnung der Gegenvorstellung stehen dem Begutachteten keine weiteren Maßnahmen (wie z.B. Korrekturmaßnahmen) zur Verfügung. Das Ergebnis geht direkt in die beschiedene Urkunde bzw. die Urkundenanlagen ein.

Korrekturmaßnahmen:

Zu dokumentierten Abweichungen können geeignete Korrekturmaßnahmen durch den Begutachteten festgelegt und der DAkkS inkl. nachvollziehbarer Begründung, Ursachen- und Ausmaßanalyse sowie Realisierungszeitraum, maximal bis Ende der Frist, übermittelt werden. Im Rahmen der Vor-Ort-Begutachtung aufkommende Abweichungen können nicht bereits im Vorfeld ausgeräumt werden, da die Begutachtende der DAkkS ausschließlich die zum Zeitpunkt der Begutachtung vor Ort

vorhandenen Gegebenheiten und Informationen in die Bewertung einfließen lassen darf. Die beschriebene Verfahrensweise der Gegenvorstellung ist aus Sicht der amtlichen Labore, insbesondere in der Abgrenzung zum Instrument der „Beschwerde“ nicht hinreichend bekannt und transparent nachvollziehbar.

Bewertung durch die Projektgruppe:

Das Instrument der Gegenvorstellung scheint ein grundsätzlich geeignetes Instrument zu sein, um fachliche Dissense im Nachgang der Begutachtung aufzulösen. Der praktizierte Weg ist aber unzureichend, da eine Bewertung der Gegenvorstellung allein durch die DAkkS erfolgt. Nach Ablehnung einer Gegenvorstellung sollte eine Reaktion durch geeignete Korrekturmaßnahmen möglich bleiben.

4 Fazit

Der Auftrag der LAV-Projektgruppe, konkrete Maßnahmen herauszuarbeiten, die eine deutliche Verkürzung der Bearbeitungszeit im DAkkS-Akkreditierungsverfahren erzielen, dabei Aspekte der Aufwandreduzierung für sämtliche am Verfahren Beteiligten einzubeziehen und eine Verfahrenskostenreduzierung zu erreichen, war aufgrund der Komplexität, nur im Ansatz leistbar.

Dennoch war die wertschätzende Arbeit in der LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe wertvoll, da eine Annäherung auf Augenhöhe stattfand und verschiedene problembehaftete Einzelthemen ausführlich diskutiert werden konnten, was ein Verständnis für die jeweilige Position des Gegenübers gefördert hat.

Trotz des Bemühens der DAkkS, durch gezielte Maßnahmen Verbesserungen im Akkreditierungsprozess zu erzielen und sich kunden- und serviceorientierter aufzustellen, sind keine Meilensteine erlangt, die perspektivisch eine deutliche Verbesserung der Gesamtsituation erwarten lassen.

Ursächlich dafür sind scheinbar vor allem die Vielschichtigkeit der durch die DAkkS zu berücksichtigen und einzuhaltenden nationalen und internationalen Normen, bei denen Potential zur Verschlankung besteht. Auch der digitale Wandel der Gesellschaft und seiner Institutionen wird noch nicht hinreichend von der bestehenden Rechtslage berücksichtigt (z.B. Regelungen zur Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes) und der damit einhergehende Nutzen und die Möglichkeiten nicht konsequent verfolgt. Hierzu wäre eine gezielte Überprüfung der anzuwendenden Rechtsquellen und Normen vorzunehmen, die von der LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe nicht leistbar war.

Darüber hinaus ist ebenfalls das Thema „Fachkräftemangel“ von existenzieller Bedeutung für die DAkkS, die darauf angewiesen ist, dass fachkundige und qualifizierte Gutachter:innen, die im Idealfall den Aufbau, die Struktur und die Abläufe der akkreditierten Stelle nachvollziehen können, eine (nebenberufliche) Tätigkeit bei der DAkkS wahrnehmen. Ohne auskömmlichen Begutachterpool wird sich die

Gesamtsituation in den nächsten Jahren weiter verschärfen.

Da die Zielstellung der LAV-Projektgruppe, die Rechtssicherheit der Untersuchungsergebnisse vollumfänglich zu gewährleisten und die Kosten und Aufwände im Zusammenhang mit dem Akkreditierungsprozess deutlich zu senken nicht erreicht werden konnte, wird empfohlen, einen Austausch mit der DAkkS, unter Einbeziehung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, weiterzuführen. Die von der DAkkS bereits ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Gesamtsituation sollten dabei hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft und ein weiterer, kontinuierlicher, struktureller Reformprozess angestrebt werden.

5 Anlagen

Anlage 1 – Positionspapier der Landesuntersuchungseinrichtungen, 2018

Anlage 2 – Positionspapier der Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
Langfassung

Anlage 3 - Positionspapier der Landesuntersuchungseinrichtungen, 2024
Kurzfassung

Anlage 4 – Positionspapier von Verbänden und Einrichtungen der Wirtschaft
zur DAkkS und Akkreditierungspraxis in Deutschland
(Stand: 10.10.2025)

Anlage 5 – Mitteilung des VUP Deutscher Verband Unabhängiger Prüflaborato-
rien e.V. vom 24.06.2025

Anlage 6 – Mitteilung des VUP Deutscher Verband Unabhängiger Prüflaborato-
rien e.V. vom 06.11.2025

Anlage 7 – Ergebnis der Amtschefkonferenz am 26.11.2025
der Wirtschaftsministerkonferenz
hier: TOP 13 – Kritik an der Arbeitsweise der DAkkS

Anlage 8 – Zwischenbericht zur Vorlage bei der 45. Sitzung der LAV

Anlage 9 – Zwischenbericht II zur Vorlage bei der 46. Sitzung der LAV

Optimierungsbedarf und Verbesserungsvorschläge von den staatlichen Untersuchungseinrichtungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz zu den Akkreditierungsverfahren der DAkkS (Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH)

Die Landesuntersuchungseinrichtungen und die Nationalen Referenzlabore sind ein essentieller Pfeiler zur Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in den Ländern und damit in der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt sowohl für die täglichen Untersuchungen im Rahmen von Überwachungsmaßnahmen ebenso wie im Falle von neuen Entwicklungen, aktuell anstehenden Fragestellungen und Krisensituationen, in denen schnell und kompetent fundierte Ergebnisse vorliegen müssen, die rechtssicher sind. Dies erfolgt im rechtlichen Rahmen wie auch bei besonderen Fragestellungen und Ereignissen im Auftrag der Politik.

Mit ihrer Expertise tragen die Einrichtungen maßgeblich dazu bei, mögliche gesundheitliche Risiken zu erkennen und Bewertungen vorzunehmen, die als Grundlage für Behörden und Politik zur Entscheidung von Handlungsoptionen dienen.

In den 20 Jahren seit ihrer Erstakkreditierung und in zahlreichen EU-Audits haben die Untersuchungseinrichtungen stetig nachgewiesen, dass das Qualitätsmanagement in ihren Einrichtungen gelebt wird und sie den Anforderungen an die Durchführung von Analytik, Tests und Diagnostik auf sehr hohem Niveau gerecht werden. Die Zusammenarbeit mit der jeweiligen Akkreditierungsstelle genießt generell einen hohen Stellenwert, da sie stets auch zur Verbesserung der Untersuchungsqualität beigetragen hat.

Wir sehen die Akkreditierungsverfahren als eine Kontrolle der Einhaltung der normativen Vorgaben bei unserer täglichen Aufgabenerledigung an, wobei die Qualität der Ergebnisse im Mittelpunkt steht. Die Akkreditierungsverfahren sind mittlerweile jedoch vermehrt geprägt durch Formalismen, die die Arbeitsfähigkeit der Konformitätsbewertungsstellen personell wie auch finanziell unverhältnismäßig belasten.

Wir wünschen uns weiterhin eine konstruktive Zusammenarbeit mit der DAkkS. Daher sehen wir es als zwingend an, Prozesse der DAkkS kritisch zu hinterfragen.

Aus Sicht der Konformitätsbewertungsstellen sind u.a. folgende Änderungen in der Überwachungspraxis erforderlich:

- **Einhaltung der Akkreditierungsnorm**
Vermeidung von Anforderungen der DAkkS, welche über die der Norm ISO/IEC 17025 hinausgehen, zudem nicht qualitätsfördernd sind und die Arbeit der staatlichen Überwachung und NRLs deutlich erschweren (z. B. bei Krisen).

Wünschenswert wäre eine Umsetzung der bereits an verschiedenen Stellen kommunizierten ersatzlosen Streichung von DAkkS-Regeln und damit weitestgehende Umsetzung der internationalen Vorgaben (ILAC/EA).

- **Flexibilisierung des Akkreditierungsumfanges**
Praxisorientierte, weniger starke Aufgliederung der Methoden, die in der Detailtiefe die Anforderungen an die technische Fachkompetenz der Norm berücksichtigen.

Die Anerkennung von z. B. Multimethoden und Test-Kits, im Rahmen der flexiblen Akkreditierung, führt häufig zu Missständen auf Grund subjektiver Auslegungen. Im Rahmen der Urkundenlegung werden besonders die Unstimmigkeiten zwischen Antragsprüfung, Begutachtung und Prüfung der Urkundenanlage durch den AKA

(Akkreditierungsausschuss) offensichtlich und führen zu inkonsistenten Darstellungen und Streichungen von Inhalten.

- **Praxisorientierte Begutachtungsplanung / Koordinierte Begutachtung**
Effiziente Begutachtungsplanung und Koordinierung mit Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse durch verbesserte Kommunikation mit den Kunden.

Die Planung der DAkkS sollte nicht nur anhand der Prüfverfahrensliste sondern auch unter Berücksichtigung der Organisation, Strukturen und Standorte der Labore erfolgen. Somit können Doppelbegutachtungen einzelner Arbeitsbereiche (insbesondere Service- und Schnittstellenbereiche werden i.d.R. durch verschiedene Gutachter in Augenschein genommen) sowie lange Wegstrecken, die z.T. sehr zeitintensiv sind, vermieden werden. Auch könnten so die teilweise sehr langen Begutachtungsphasen verkürzt werden.

So können auch mitunter unterschiedliche Ergebnisse gleicher auditierter Arbeitsbereiche (z.B. hinsichtlich Waagen-Kalibrierung, Probenannahme) vermieden werden.

Das Verfahrensmanagement der DAkkS sollte sich vor Ort ein Bild über die Gegebenheiten machen. Der für den Begutachtungstag zuständige leitende Auditor muss mehr Befugnisse zugesprochen bekommen und diese aktiv wahrnehmen.

- **Verlässlichkeit der Begutachtung / Einheitliche Bewertungsmaßstäbe**
Schulung der Begutachter sollte so erfolgen, dass die Ergebnisse und Bewertung der Begutachtung einheitlich erfolgen.

Die Begutachtungen zeigen qualitativ stark differenzierte Vorgehensweisen und Ausführungen. Vor Ort ausgesprochene Empfehlungen und auch Beanstandungen erfolgen z.T. auf noch nicht oder bereits abgelösten Regelungen. Durchgeführte Anpassungen der Urkundenanlage wurden teilweise im Nachgang durch das Verfahrensmanagement oder den Akkreditierungsausschuss abgelehnt, wodurch es zu Einschränkungen des Akkreditierungsumfanges kommt.

- **Maßnahmen/Anforderungen mit Bezug zur Qualität der Ergebnisse**
Fokussierung auf qualitätssichernde und ergebnisorientierte Maßnahmen, weniger Formalismus, mehr Transparenz.

Die DAkkS fordert über das Dokument 72_fb_004.1_17025 diverse Listen an, die für den Kunden viel zusätzliche Arbeit bedeuten (z.B. für Referenzmaterialien, Geräte, Eignungsprüfungen, etc.). Diese Listen verursachen einen großen Aufwand, spielen im Rahmen des Audits keine Rolle. Sie sind zu umfassend. Die Auditoren überprüfen den Sachverhalt vor Ort unabhängig von den Listen an Beispielen.

Die Auditoren vertreten divergierende Auffassungen z.B. bei der Ermittlung der Messunsicherheit.

Es besteht keine Transparenz bzgl. Inhalte und Wirksamkeit der Schulung der Auditoren

- **Einheitliche Auslegungen innerhalb der Sektoren und Abteilungen der DAkkS**
Harmonisierung der Anforderungen der unterschiedlichen Fachabteilungen der DAkkS.

Für die Fachabteilungen der DAkkS müssen verschieden formatierte Listen doppelt geführt werden.

Audits werden in bestimmten Bereichen doppelt durchgeführt (Salmonellen in Hackfleisch → Lebensmittel; Salmonellen im Schwein → Tiergesundheit).

Der verkürzte Prüfbericht wird von den Abteilung 3 und 4 der DAkkS unterschiedlich bewertet

- **Einheitliche Kriterien bei der Festlegung der Flexibilisierung von Prüfarten Vereinfachung der komplexen Regeln der Flexibilisierung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Aufgaben staatlicher Untersuchungsstellen.**

Die Anerkennung etablierter Verfahren insbesondere hinsichtlich der Flexibilisierungskategorien variiert z.T. stark. Modifizierte Normverfahren werden teilweise unterschiedlich bewertet und entweder als Norm- oder als Hausverfahren angesehen, wodurch sich die Anforderungen an Validierungen bzw. Verifizierungen ändern können.

- **Anerkennung vereinfachter Prüfberichte Gewährleistung normenkonformer Auslegungen durch die DAkkS.**

Vorgaben der Norm ISO/IEC 17025 zu vereinfachten Prüfberichten werden trotz Nachweis durch eine Einverständniserklärung der Lebensmittelüberwachung (LMÜ) und die leichte Verfügbarkeit aller erforderlichen Informationen nicht anerkannt. Die DAkkS fordert auch in vereinfachten Prüfberichten zumindest die Angabe des Ausgabedatums des Prüfverfahrens, obwohl dies nach der Norm nicht erforderlich ist.

Die Angabe des Ausgabestandes der Methoden im Befundbericht wird bei gleichlautenden Normen in anderen Mitgliedsstaaten (z.B. Österreich) nicht gefordert.

- **Erstellung Prüfverfahrensliste/Urkundenanlage Vereinfachung der formalen Anforderungen der DAkkS zur Erstellung und Aktualisierung der Prüfverfahrensliste. Klare Definition der Pflichten des Kunden bzgl. der Erstellung der Urkundenanlage. Transparente Vorgaben und kundenorientierte Kommunikation und zeitnahe Umsetzung durch die DAkkS.**

Im Rahmen der Reakkreditierungsverfahren zeigte sich, dass die Gutachter unterschiedliche Ausgabestände der PV-Liste (Prüfverfahrens-Liste) verwenden. Dabei waren nicht alle Ausgabestände den Untersuchungseinrichtungen bekannt. Diese Varianz führte zu Problemen während der Begutachtung und im Rahmen der Urkundenlegung.

Durch die DAkkS wird gefordert, dass eine PV-Liste im Anschluss an die Urkundenlegung durch die KBS bereitgestellt wird. Die DAkkS behält sich jedoch teilweise vor, Struktur und Funktionen der PV-Liste zu definieren. Diese, durch die DAkkS geforderte Struktur ist sehr aufwändig bzw. bei großen Verfahren sehr umständlich in der Handhabung und nicht mehr zeitgemäß (auch IT-technisch, Pv-Liste im Word-Format).

- **Anerkennung von Alternativen Akzeptanz der Nutzung neuer bzw. alternativer technischer Möglichkeiten in der Konformitätsbewertungsstelle (KBS) zur Erfüllung von DAkkS Anforderungen.**

Die Nutzung alternativer Verfahren und Automatisierung (Datenbankstrukturen;

Einsatz von LIMS zur Verwaltung und Lenkung von QM-Dokumenten) wird von Auditoren unterschiedlich bewertet und zum Teil stark kritisiert. Es hat den Anschein, dass die individuelle Einstellung gegenüber der Konformitätsprüfung überwiegt.

- **Leistungserbringung durch die DAkkS**
Die Umstellung der Gebührenordnung von der pauschal- zur aufwandsbezogenen Erfassung der Kosten muss mit einer transparenten, nachvollziehbaren Darstellung einer effizienten Leistungserbringung verbunden sein.

Wie wird mit Kosten umgegangen, welche nachweislich auf Eigenverschulden der Mitarbeiter der DAkkS zurückzuführen sind? Ist die dafür notwendige Transparenz der Rechnungslegung gegeben?

- **Einführung einer Schiedsstelle**
Bei Differenzen in der Auslegung und/oder Anerkennung einzelner Abweichungen/Maßnahmen sollte es die Möglichkeit einer Einigungsstelle geben.

Einleitung

Die Landesuntersuchungseinrichtungen (amtliche Laboratorien) untersuchen und beurteilen Proben, die unter anderem im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung entnommen werden. Damit sind sie essentieller Bestandteil der amtlichen Kontrollen im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Gemäß der Verordnung (EU) 2017/625 müssen amtliche Laboratorien nach der DIN EN ISO/IEC 17025 akkreditiert sein. Zentrale Akkreditierungsstelle in Deutschland ist die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS).

Durch eine Akkreditierung wird die Kompetenz der amtlichen Laboratorien geprüft und anerkannt. Die Zusammenarbeit der Landesuntersuchungseinrichtungen mit der DAkkS genießt einen hohen Stellenwert, da sie stets auch zur Verbesserung der Untersuchungsqualität beigetragen hat. Seit einigen Jahren bestehen jedoch erhebliche Probleme bei der Akkreditierung durch die DAkkS. Bereits 2019 erstellte daher die Norddeutsche Kooperation (NOKO) ein Positionspapier mit Verbesserungsvorschlägen hinsichtlich der Überwachungspraxis der DAkkS. Auf Bitten der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz suchte das Vorsitzland der NOKO das Gespräch mit dem Geschäftsführer der DAkkS hinsichtlich des Optimierungsbedarfes in der Überwachungspraxis der DAkkS. Leider hat sich die Situation seitdem nicht wesentlich verbessert. Vielmehr sehen die Landesuntersuchungseinrichtungen aufgrund der weiterhin bestehenden Probleme bei der Akkreditierung durch die DAkkS die Schlagkraft der amtlichen Lebensmittelüberwachung beeinträchtigt. Nachfolgend werden die drängendsten Problemfelder skizziert und Lösungsansätze vorgeschlagen.

1. Bearbeitungszeiten der DAkkS, ausstehende Akkreditierungsurkunden

Die Bearbeitungszeiten in den Akkreditierungsabläufen durch die DAkkS sind teilweise so lang, dass sie die Funktionsfähigkeit der amtlichen Lebensmittelüberwachung gefährden. Selbst wenn die erfolgreiche Begutachtung eines amtlichen Labors an sich abgeschlossen ist, vergehen mitunter Monate bis Jahre (!), bevor die Urkunde durch die DAkkS ausgestellt wird und das Labor seine beantragten und begutachteten Änderungen auch akkreditiert anwenden darf. Zum Teil kommt es im Rahmen des nachfolgenden Akkreditierungszyklus sogar zu Überschneidungen.

Die Planung der Begehungen über den Zeitraum eines Akkreditierungszyklus liegt in der Regel nicht oder erst kurzfristig vor.

Lösungsansatz:

Für die Dienstleistungen der DAkkS sollen verpflichtend einzuhaltende Fristen geschaffen werden, z. B. Festlegung eines verbindlichen Begutachtungsplans mindestens 6 Wochen vor der Begutachtung und für die Erstellung der Urkunde nach erfolgreicher Begutachtung max. 6 Monate. Auch sollte sich die gesamte Begutachtungsphase nicht über einen Zeitraum von mehr als 6 Monaten hinziehen.

Die Grundlagen der Begutachtungsplanungen durch die DAkkS sind offenzulegen und für die amtlichen Labore Planungssicherheit durch Verbindlichkeit in der Planung zu schaffen. Zudem sind die Begutachtungsabschnitte zu straffen, damit die Belastung der Labore durch die Begehungen zeitlich eingegrenzt wird. Begutachter, die bereits über Standortkenntnisse verfügen, sind bevorzugt einzusetzen, damit die Begutachtung möglichst zielgerichtet durchgeführt wird.

2. Mehrfach-Begutachtungen einzelner Bereiche

Einzelne Bereiche (z. B. Probenannahme, Elementanalytik, Molekularbiologie, Mikrobiologie, Beschaffung, Personalwesen, IT) werden separat für die Prüfbereiche Lebensmittel, Wasser, Kosmetik, Bedarfsgegenstände und Futtermittel begutachtet. Die Mehrfach-Begutachtung

dieser Bereiche durch Auditoren verschiedener Fachbereiche ist sehr zeit- und kostenintensiv und unnötig.

Lösungsansatz:

Mehrfachbegutachtungen können durch eine fachbereichsübergreifende, matrixübergreifende und technikorientierte Begutachtung vermieden werden, d. h. ein Bereich wie beispielsweise die Elementanalytik wird für alle Matrices nur durch einen Auditor begutachtet. Ferner soll ein leitender Auditor (wieder)eingeführt werden, der im Rahmen eines Begutachtungsplans dafür Sorge trägt, dass Bereiche wie z. B. Probenannahme, Waagen oder Pipetten nicht mehrfach durch verschiedene Auditoren begutachtet werden. Die Überprüfung formeller bzw. systemischer QM-Anforderungen (z. B. Fortbildungslisten, Beschaffung) sollte auf das Systemaudit beschränkt werden.

3. Erstellung der Urkundenanlage

Die Bearbeitung der Urkundenanlagen ist sehr zeitraubend, da die Urkundenanlagen viel zu differenziert (und damit zu komplex) sind. Bei der DNA-Analytik wird beispielsweise unterschieden, ob es sich um DNA aus Lebensmittel, Futtermittel oder aus veterinärmedizinischen Proben handelt.

Lösungsansatz:

Der Detaillierungsgrad in den Urkundenanlagen muss reduziert und die Urkundenanlagen zwischen den Fachbereichen der DAkkS angepasst werden. Ferner ist die Möglichkeit zu schaffen, die Urkundenanlagen zu vereinfachen, indem sich Urkundenanlagen auf Prüfbereiche beschränken können, ohne Beispielmethode aufzuführen, da diese ohnehin bereits in der Prüfmethodenliste abgebildet werden. Die Urkundenanlage könnte zudem vereinfacht werden, wenn matrixübergreifende Kompetenzen anerkannt und ausgebaut würden. Damit aufwändige Einsprüche vermieden werden, ist dem Labor die Möglichkeit einzuräumen, den Entwurf der Teilurkundenanlage zu prüfen, bevor die Teilurkundenanlage in den Akkreditierungsausschuss eingereicht wird.

4. Vorbereitung der Begutachtungen

Die DAkkS fordert über das Dokument LI-EU-PL diverse Listen und Dokumente an, deren Zusammenstellung und Versand für die Labore viel zusätzlichen Aufwand bedeutet (z. B. Listen für Referenzmaterialien, Geräte oder Eignungsprüfungen, Normative Dokumente, Prüfmethodebeschreibungen, etc.). Im Rahmen des Audits spielen diese Dokumente in der Regel jedoch keine Rolle, da sie viel zu umfassend und bis zum Zeitpunkt der konkreten Begehung meist schon wieder veraltet sind. Vielmehr überprüfen die Auditoren den Sachverhalt vor Ort unabhängig von den eingesandten Listen und Dokumenten.

Begutachtungstermine und eindeutige -pläne (Benennung konkreter Prüfbereiche, Zuordnung der Prüfbereiche zu den Auditoren) werden nicht rechtzeitig bekannt gegeben/abgestimmt. Die Labore sind daher in der Regel bis zur Ankunft des Auditors im Unklaren, welche Bereiche zu welchem Zeitpunkt von der Begehung betroffen sind. Dies blockiert die Labore in ihren eigenen Aufgaben- und Terminplanungen.

Lösungsansatz:

In Abhängigkeit des Status der Akkreditierung ist der Umfang der einzureichenden Dokumente deutlich zu reduzieren und deren Bereitstellung zu vereinfachen. Aktuelle Dokumente sind den Auditoren auf deren Anforderung vor der Begehung zuzusenden. Eine tagesaktuelle Prüfverfahrensliste dient als Grundlage der Auditierungen.

Rechtzeitig vor dem Begutachtungstermin ist durch die DAkkS ein mit den Auditoren abgestimmter Begutachtungsplan (Zuordnung der Prüfbereiche zu den Auditoren) den Laboren zu übermitteln.

5. Verlässlichkeit der Begutachtung / Nicht vergleichbare Bewertungsmaßstäbe

Die Begutachtungen zeigen qualitativ stark differenzierte Vorgehensweisen und Ausführungen. Vor Ort ausgesprochene Empfehlungen und auch Beanstandungen erfolgen z. T. auf noch nicht oder bereits abgelösten Regelungen. Durchgeführte Anpassungen der Urkundenanlage wurden teilweise im Nachgang durch das Verfahrensmanagement oder den Akkreditierungsausschuss abgelehnt.

Lösungsansatz:

Die Begutachter werden so geschult, dass die Ergebnisse und die Bewertung der Begutachtung vergleichbar sind. Die DAkkS stellt sicher, dass alle Begutachter regelmäßig geschult werden und ein einheitlicher Kenntnisstand vorliegt.

6. Leistungserbringung durch die DAkkS, hohe Kosten, Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Vorgaben

Schleppende Verfahren verursachen Mehrfachkosten, weil nachfolgende Begutachtungen ohne Vorliegen einer aktuellen Urkundenanlage aus der vorherigen Begutachtung aufwändiger werden. Erweiterungen der Akkreditierung erfordern ein zusätzliches Antragsverfahren und werden von der DAkkS z. T. nicht in die regulären Begutachtungen integriert. Rechnungen werden z. T. erst nach Jahren gestellt, obwohl die Urkundenanlagen noch nicht vorhanden sind. Dies steht im Widerspruch zu haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Lösungsansatz:

Die Bearbeitungszeiten der DAkkS müssen verkürzt werden (siehe auch Punkt 1). Die Begutachtung von Erweiterungen der Akkreditierung muss im Rahmen der regulären Begutachtung generell zulässig sein. Um haushaltsrechtliche Vorgaben in den Behörden einhalten zu können, hat die Abrechnung mindestens jahres- und phasenweise sowie bis spätestens Ende Oktober zu erfolgen.

7. Intransparente Eskalationsstufen bei fachlichen Unstimmigkeiten zwischen Auditor und Labor

Bei fachlichen Unstimmigkeiten zwischen Auditor und Labor ist der erste Ansprechpartner der Verfahrensmanager. Allerdings ist der weitere Ablauf nicht veröffentlicht.

Lösungsansatz:

Der Ablauf, die Zuständigkeiten sowie die Fristen bei Unstimmigkeiten (Schiedsstelle) sind festzulegen und zu veröffentlichen.

8. Verbesserung der Kommunikation der DAkkS gegenüber den Laboren

Es fehlen Informationsveranstaltungen für den Gesundheitlichen Verbraucherschutz zu neuen Anforderungen der DAkkS und deren Auslegung (letzte Veranstaltung war 2019). Es gibt keine Kommunikation hinsichtlich häufig festgestellter Abweichungen, damit die Labore prüfen könnten, ob sie hier ebenfalls Handlungsbedarf hätten. Fachliche Fragen werden nicht oder sehr zeitversetzt beantwortet.

Lösungsansatz:

Die DAkkS führt regelmäßig Informationsveranstaltungen durch, möglichst kosten- und aufwandgünstig im online-Format. Zur Unterstützung der Labore veröffentlicht die DAkkS eine jährliche Zusammenfassung der Ergebnisse der Audits mit verbindlichen Aussagen. Die Internetseite der DAkkS ist nutzerfreundlich zu gestalten und mit einer umfangreichen und funktionsfähigen Suchfunktion auszustatten. Relevante Informationen werden regelmäßig in einem Newsletter mitgeteilt. Verbindliche und kundenorientierte Fristen für die Beantwortung von Anfragen müssen festgelegt werden.

Kurzfassung des Positionspapiers der Landesuntersuchungseinrichtungen an die VSMK zu Problemen mit der DAkkS bei der Akkreditierung nach ISO 17025
01-2024

Einleitung

Die Landesuntersuchungseinrichtungen (amtliche Laboratorien) sind essentieller Bestandteil der amtlichen Kontrollen im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Gemäß der Verordnung (EU) 2017/625 müssen amtliche Laboratorien nach der DIN EN ISO/IEC 17025 akkreditiert sein. Zentrale Akkreditierungsstelle in Deutschland ist die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS).

Durch eine Akkreditierung wird die Kompetenz der amtlichen Laboratorien geprüft und anerkannt. Seit einigen Jahren bestehen jedoch erhebliche Probleme bei der Akkreditierung durch die DAkkS. Bereits 2019 erstellte daher die Norddeutsche Kooperation (NOKO) ein Positionspapier mit Verbesserungsvorschlägen hinsichtlich der Überwachungspraxis der DAkkS. Auf Bitten der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz suchte das Vorsitzland der NOKO das Gespräch mit dem Geschäftsführer der DAkkS hinsichtlich des Optimierungsbedarfes in der Überwachungspraxis der DAkkS. Leider hat sich die Situation seitdem nicht wesentlich verbessert. Vielmehr sehen die Landesuntersuchungseinrichtungen aufgrund der weiterhin bestehenden Probleme bei der Akkreditierung durch die DAkkS die Schlagkraft der amtlichen Lebensmittelüberwachung beeinträchtigt. Nachfolgend werden die drängendsten Problemfelder skizziert und Lösungsansätze vorgeschlagen.

1. Lange Bearbeitungszeiten der DAkkS, ausstehende Akkreditierungsurkunden

Lösungsansatz:

verpflichtend einzuhaltende Fristen für die Dienstleistungen der DAkkS (zeitnahe Ausstellung der Akkreditierungsurkunden nach Abschluss der Korrekturmaßnahmen), Grundlagen der Begutachtungsplanungen offenlegen

2. Mehrfach-Begutachtungen einzelner Bereiche

Lösungsansatz:

Fachbereichs-, matrixübergreifende und technikorientierte Begutachtung, Einführung eines leitenden Auditors

3. Urkundenanlagen zu detailliert, differenziert, komplex

Lösungsansatz:

Detaillierungsgrad der Urkundenanlagen durch Verzicht auf Beispielfahren reduzieren, Urkundenanlagen zwischen den Fachbereichen der DAkkS anpassen

4. Viele Listen und Dokumente müssen bereits Monate vor den Begutachtungen eingereicht werden, z. T. keine Begutachtungstermine und eindeutige -pläne im Vorfeld

Lösungsansatz:

Umfang der einzureichenden Dokumente deutlich reduzieren, Bereitstellung vereinfachen. Tagesaktuelle Prüfverfahrensliste als Grundlage der Auditierungen, rechtzeitig vor Begutachtungstermin Übermittlung des Begutachtungsplans mit Benennung der den Auditoren zugeordneten Prüfbereichen an die Labore

5. Unzureichende Verlässlichkeit der Begutachtung / Nicht vergleichbare Bewertungsmaßstäbe

Lösungsansatz:

Verstärkte verpflichtende Schulung der Begutachter, damit Ergebnisse und Bewertung der Begutachtung vergleichbar sind.

6. Schleppende Leistungserbringung durch die DAkkS, hohe Kosten, Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Vorgaben

Lösungsansatz:

Verkürzung der Bearbeitungszeiten (siehe auch Punkt 1). Anspruch auf Begutachtung von Erweiterungen der Akkreditierung im Rahmen der regulären Begutachtungen. Abrechnung mindestens jahresweise.

7. Intransparente Eskalationsstufen bei fachlichen Unstimmigkeiten zwischen Auditor und Labor

Lösungsansatz:

Der Ablauf, die Zuständigkeiten sowie die Fristen bei Unstimmigkeiten (Schiedsstelle) festlegen und veröffentlichen.

8. Ungenügende Kommunikation der DAkkS gegenüber den Laboren

Lösungsansatz:

regelmäßige Informationsveranstaltungen im online-Format.

Jährliche proaktive Information seitens der DAkkS über wesentliche, bundesweit festgestellte Abweichungen in den Audits mit verbindlichen Aussagen. Verbindliche und kundenorientierte Fristen für die Beantwortung von Anfragen. Verbesserung der Internetseite mit umfangreicher Suchfunktion, Newsletter

Berlin, 10. Oktober 2025

Positionspapier zur DAkkS und Akkreditierungspraxis in Deutschland

Für eine wirtschaftsorientierte öffentliche Akkreditierungsdienstleistung in Deutschland



Für Wirtschaft, Verbraucher und Staat sind die Leistungen qualifizierter Prüf-, Labor- und Zertifizierungsinstitutionen unverzichtbar. Ohne sie gäbe es kein "Made in Germany", keinen Erfolg deutscher Produkte im In- und Ausland und keinen Schutz von Mensch und Umwelt. Eine aktuelle Studie der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) zur Bedeutung der Qualitätsinfrastruktur ([link Studie QI impact](#)) zeigt, dass Deutschland über eine vielfältige und robuste Konformitätsbewertungsbranche verfügt, die sich im europäischen und weltweiten Vergleich sehen lassen kann.

Neben der Konformitätsbewertung ist die Akkreditierung ein weiterer wesentlicher Teil und Garant der Qualitätssicherungsinfrastruktur Deutschlands und Europas. Die Akkreditierung stellt die fachliche Kompetenz, Unparteilichkeit und Zuverlässigkeit der Konformitätsbewertungsstellen (z. B. Labore und Zertifizierungsstellen) sicher und trägt maßgeblich zur Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bei. Die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) spielt dabei, als einzige nationale Akkreditierungsstelle, die zentrale Rolle. Sie vergibt die Akkreditierung und damit Legitimation für derzeit rund 6.000 akkreditierte Stellen. Die erfolgreiche Akkreditierung ist oft

auch Voraussetzung dafür, dass private Stellen bestimmte Produkte und Prozesse überhaupt prüfen dürfen, für die der Staat auf Basis seiner Schutz- und Fürsorgepflicht ihre Sicherheit, Qualität und Nachhaltigkeit garantieren will und muss.

15 Jahre nach der Gründung zeigt sich das nationale Akkreditierungssystem, insbesondere die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS), als limitierender Faktor für die Konformitätsbewertungsbranche und ihre Kunden aus Industrie, Markt und Staat mit gravierenden Auswirkungen:

- Abwanderung deutscher Konformitätsbewertungsstellen ins Ausland
- Ausstieg von Standardgebern und Konformitätsbewertungsstellen aus der Akkreditierung bei maßgeblichen Qualitätssystemen in Deutschland
- Zunehmende Orientierung deutscher Unternehmen hin zu ausländischen Konformitätsbewertungsstellen
- Stetig überproportional steigende und intransparente Akkreditierungs- und Bürokratiekosten für die deutschen Konformitätsbewertungsstellen und letztlich ihre Kunden
- Stark verzögerte Produkteinführungen und Marktzugänge deutscher Hersteller durch lange Akkreditierungszeiten ihrer Konformitätsbewertungsstellen
- Sehr geringe Neugründungsquote von Konformitätsbewertungsstellen in Deutschland wegen kaum bewältigbarer Bürokratie und Kosten für die Akkreditierung.

Um die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Standorts Deutschland zu gewährleisten, ein europäisches Level-Playing-Field im Qualitäts- und Sicherheitsmarkt zu fördern sowie Bürokratie und Belastungen abzubauen, ist eine kritische Bilanzierung angezeigt. Im Kern besteht die Notwendigkeit, die DAkkS zu einer Akkreditierungsagentur mit ausgeprägter Dienstleistungsorientierung zu entwickeln.

Folgende Bereiche sind für diese Transformation entscheidend:

1. Kulturwandel & Selbstverständnis

Im Akkreditierungssystem, insbesondere bei der DAkkS, sollte eine konsequent am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierte Balance zwischen hoheitlicher Kontrollaufgabe einerseits sowie professioneller und effizienter Akkreditierungsdienstleistung andererseits gelingen. Verwaltungsrecht und verengte Behördenlogik dürfen nicht länger die Zusammenarbeit der DAkkS mit ihren Kunden im operativen Geschäft und mit den Stakeholdern auf übergeordneter Gremienebene dominieren. Die DAkkS benötigt daher ein "Memorandum of Understanding" mit ihren Stakeholdern zur Stärkung von Qualität, Professionalität und Kundenorientierung der Akkreditierungsdienstleistung.

2. Bürokratieabbau & gesetzlicher Rahmen

Der Abbau unnötiger Bürokratie zählt zu den Prioritäten bei der Stärkung des Industrie- und Wirtschaftsstandorts Deutschlands. Auf Bundesebene sind sogenannte Praxis-Checks vorgesehen, um „unnötige Belastungen über alle politischen Ebenen und im Zusammenspiel verschiedener Regelungen und Normen“ zu identifizieren und hiermit „Potenziale für die Reduzierung bürokratischer Belastungen“ transparent zu machen. Die deutsche Akkreditierungspraxis muss einem solchen Check unterzogen werden.

Nicht nur auf dieser Basis ist das Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleG) zu überarbeiten. Dazu gehören die Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der DAkkS sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Ministerien und Behörden auf Bundes- und Landesebene, um Doppelbürokratie und Verfahrensverzögerungen zu vermeiden. Insbesondere gilt es, die konsequente Wahrnehmung der Fachaufsicht sicherzustellen und den Akkreditierungsbeirat in seiner Rolle als Kontroll- und Beratungsinstanz deutlich zu stärken sowie klare Regelungen für das Setzen von Akkreditierungsvorgaben unter Berücksichtigung der Stimme und Expertise des Beirats zu schaffen.

3. Interpretation & Formalismus

Gesetzliche Grundlagen sowie internationale und europaweit harmonisierte Normen bilden die Basis einerseits für die Konformitätsbewertung, vor allem aber auch für die Akkreditierung. Entscheidend für die Logik und das Funktionieren einer gemeinsamen europäischen Qualitätsinfrastruktur bzw. eines einheitlichen EU-Akkreditierungssystems sind gemeinsame Auslegungen und einheitliche Anwendungen dieser Vorgaben. Generell muss darauf geachtet werden, dass europäische wie nationale Akkreditierungsanforderungen nicht zum Selbstzweck werden, praxismgerecht und bewältigbar gestaltet sind und insbesondere den Fokus auf Qualität und Kompetenz von Konformitätsbewertungsstellen behalten.

Um ein Level-Playing-Field zu fördern und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Wirtschaft zu verhindern, muss die DAkkS verpflichtet werden, internationales und europäisches Regelwerk einzuhalten und keine zusätzlichen nationalen Anforderungen („Gold Plating“) zu setzen sowie keine regelverschärfenden Interpretationen und Auslegungen vorzunehmen. Ein besseres Monitoring und Benchmarking auf nationaler und internationaler Ebene sind erforderlich, um die Harmonisierung im europäischen Binnenmarkt voranzutreiben und nationale Sonderwege zu verhindern. Dies sollte auch in der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 berücksichtigt werden.

4. Prozesse & Kommunikation

Effizienz, Transparenz und Professionalität sollen die Akkreditierungsprozesse prägen. Bei allen verwaltungsrechtlichen Vorgaben müssen Kunden- und Serviceorientierung das Handeln der DAkkS prägen. Information und Kommunikation auf Augenhöhe, agil und möglichst papierlos, spielen dabei eine wichtige Rolle. Entscheidend sind jedoch eine deutliche Optimierung und Beschleunigung der Prozesse und Verfahren unter effizientem Einsatz der verfügbaren Mittel. Die DAkkS muss aber auch in der Lage sein und über entsprechende rechtliche Voraussetzungen verfügen, diesen hohen Erwartungen und Leistungen gerecht zu werden.

5. Ressourcen & Finanzen

Akkreditierung ist in der Europäischen Union eine hoheitliche Aufgabe, die mit der staatlichen Verpflichtung einer auskömmlichen Finanzierung verbunden ist. Die Akkreditierung muss bezahlbar bleiben, damit das Instrument auch und gerade für kleine und mittlere Konformitätsbewertungsstellen nutzbar bleibt. Um dies zu erreichen und auch Beschleunigungs- und Optimierungsanreize zu setzen, ist eine Reform der Gebührenverordnung (AkkStelleGebV) dringend erforderlich, um ein gedeckeltes Gebührensystem nach Bearbeitungsfortschritt einzuführen.

Gleichzeitig ist eine Erhöhung der öffentlichen Finanzierung der DAkkS erforderlich, um die finanziellen Belastungen der Aufbauphase und Erfordernisse der Zukunft zu stemmen und vor allem effiziente, insbesondere auch digitale Verfahren und Prozesse forcieren zu können sowie gerade kleine und mittelständische KBS zu entlasten.

6. Dialog, Transparenz & Kooperation

Der Dialog auf „Augenhöhe“ mit den Betroffenen und Beteiligten im nationalen wie internationalen Akkreditierungssystem ist und bleibt eine Kardinalfrage. Die Nutzung der Expertise der Stakeholder wird dabei helfen, Verfahren und Prozesse zu optimieren, ambitionierte, aber praxisgerechte Akkreditierungsvorgaben zu schaffen sowie Servicequalität und Kundenzufriedenheit zu erhöhen. Die Zusammenarbeit und der kontinuierliche Dialog zwischen der DAkkS und ihren Kunden sowie die Einbindung von Fachbehörden, Wissenschaft und Wirtschaft müssen jedoch gewollt, gefördert und notfalls auch gesetzlich verankert werden.

Zusammenfassung

Die DAkkS-Akkreditierungspraxis erfordert eine Anpassung hin zu einer modernen öffentlichen Verwaltungsdienstleistung für Wirtschaft, Verbraucher und den Staat:

- Ein „Memorandum of Understanding“ soll die Dienstleistungsorientierung der DAkkS festigen und die Transformation zu einer Akkreditierungsagentur unterstützen.
- Die Akkreditierungspraxis der DAkkS muss umfassend überprüft werden („DAkkS-Bürokratieabbau-Check“), um beschleunigte und vereinfachte Verfahren zu erreichen.
- Nationale Alleingänge und eigenwillige Rechts- und Regelauslegungen der DAkkS sind zu unterbinden. Auf europäischer Ebene sind Mechanismen für ein harmonisiertes, arbeitsteiliges und freizügiges Akkreditierungssystem zu schaffen.
- Das Akkreditierungsstellengesetz ist zu überarbeiten, um klare Regeln und Zuständigkeiten zu schaffen und partizipative Elemente für die Stakeholder zu stärken. Dabei ist insbesondere die Rolle des AKB bei der Regelermittlung zu stärken.
- Die Mittel- und Personalausstattung der DAkkS muss den Erwartungen einer modernen Dienstleistungsagentur entsprechen. Gebührenerhöhungen, die kleine und mittelständische Unternehmen stark belasten, sind allerdings zu vermeiden.

Unterstützende Verbände und Einrichtungen:

Akkreditierte Labore in der Medizin e.V. (ALM)
Assoziation ökologischer Lebensmittelherstellerinnen und -hersteller e.V. (AÖL)
Bundesausschuss für Obst & Gemüse (BOG)
Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie e.V. (BDSI)
Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH)
Bundesverband Medizintechnologie e.V. (BVMed)
Bundesverband der Pharmazeutische Industrie e.V. (BPI)
Bundesverband Rind und Schwein e.V. (BRS)
Bundesvereinigung der Erzeugerorganisationen Obst und Gemüse e.V. (BVEO)
DER AGRARHANDEL – Bundesverband Agrarhandel und Verein der Getreidehändler der Hamburger Börse e.V.
Deutsche Industrieforschungsgemeinschaft Konrad Zuse e.V.
Deutsche Laborgemeinschaft Obst und Gemüse (DeLOG)
Deutscher Fruchthandelsverband e.V. (DFHV)
Deutscher Kartoffelhandelsverband e.V. (DKHV)
Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
Deutscher Verband des Großhandels mit Ölen, Fetten und Ölrrohstoffen e.V. (Grofor)
Deutscher Verband für Schweißen und verwandte Verfahren e. V. (DVS)
Deutscher Verband Neutraler Klassifizierungs- und Kontrollunternehmen e.V. (DVK)
Deutscher Verband Tiernahrung e. V. (DVT)
Deutscher Verband Unabhängiger Prüflaboratorien e.V. (VUP)
EUROLAB Deutschland e.V.
Handelsverband Deutschland e.V. (HDE)
Industrieverband Agrar e. V. (IVA)
Lebensmittelchemische Gesellschaft (LChG), Fachgruppe der Gesellschaft Deutscher Chemiker (GDCh)
Lebensmittelverband Deutschland e.V.
Pharma Deutschland e.V.
SPECTARIS - Deutscher Industrieverband für Optik, Photonik, Analysen- und Medizintechnik e.V.
Überwachungsgemeinschaft Gleisbau e.V. (UEGG)
Union der Deutschen Kartoffelwirtschaft e.V. (UNIKA)
Verband akkreditierter Zertifizierungsgesellschaften e.V. (VAZ)
Verband der Deutschen Dental-Industrie e.V. (VDDI)
Verband der Deutschen Milchwirtschaft e. V. (VDM)
Verband der Diagnostika-Industrie e.V. (VDGH)
Verband der Materialprüfungsanstalten e.V. (VMPA)
Verband deutscher Untersuchungslaboratorien e.V. (VDU)
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH))
Zentralverband Gartenbau e.V. (ZVG)

VUP - Verband unabhängiger Prüflabore

 vup.de/artikel.html

Verbändebündnis fordert

VUP
Meldung

Akkreditierung wirtschaftsfreundlich gestalten!

DAkkS soll sich zu einer Akkreditierungsagentur entwickeln

Berlin, 24. Juni 2025: Ein breites Bündnis aus Wirtschafts-, Handels-, Agrar- sowie Prüf- und Laborverbänden fordert entschlossene Reformen bei der staatlich organisierten Akkreditierung in Deutschland. In einem nun veröffentlichten Positionspapier machen die Verbände, darunter der Deutsche Verband Unabhängiger Prüflaboratorien (VUP), auf strukturelle Defizite bei der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) aufmerksam. Verbunden damit ist ein dringender Appell an Politik und zuständige Stellen, notwendige Veränderungen mutig anzugehen.

Die Leistungen qualifizierter Prüf-, Labor- und Zertifizierungsinstitutionen sind unverzichtbar für die Qualität, Sicherheit und Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland, wie die Verbände betonen. Ohne sie gäbe es kein „Made in Germany“ und keine funktionierende Qualitätsinfrastruktur für Verbraucher, Unternehmen und Behörden. Die Akkreditierung durch die DAkkS sei dabei ein zentrales Instrument: Sie sichert die Kompetenz und Zuverlässigkeit der Konformitätsbewertungsstellen und schafft damit Vertrauen in Produkte und Märkte – national wie international.

Doch 15 Jahre nach der Gründung der DAkkS häufen sich die Probleme: Lange Bearbeitungszeiten, überbordende Bürokratiekosten und ein formalistisches Prüfverständnis bremsen nicht nur die Konformitätsbewertungsstellen selbst, sondern tangieren zunehmend auch ihre Kunden aus Industrie, Handel, Forschung und öffentlicher Hand. „Die Konformitätsbewertungsbranche ist systemrelevant, wird aber derzeit gründlich ausgebremst“, heißt es aus Kreisen des bislang einzigartigen Verbändebündnisses. Die DAkkS ist in ihrer jetzigen Ausrichtung und Praxis kein Treiber für „Quality proofed in Germany“, sondern eher ein „limitierender Faktor“, wie es in dem Papier heißt.

Die Kritik der Verbände richtet sich nicht allein an die DAkkS selbst, sondern auch an das politische und institutionelle Umfeld. Die Anforderungen und Erwartungen an die DAkkS steigen, doch gesetzliche Grundlagen und Ressourcen müssten Schritt halten. Es liegt nun an der Politik, den notwendigen Veränderungs- und Gestaltungswillen aufzubringen, um dieses System zukunftsfest zu machen und die DAkkS zu einem wirtschaftsorientierten öffentlichen Dienstleister zu entwickeln – so die grundsätzliche Forderung der Verbände.

Die konkreten Forderungen des Verbändebündnisses sind:

- **Dienstleistungsorientierung stärken:** Ein "Memorandum of Understanding" soll die DAkkS in Richtung einer serviceorientierten Akkreditierungsagentur transformieren.

- **Bürokratie abbauen & Verfahren beschleunigen:** Ein "DAkKS-Bürokratieabbau-Check" soll die Akkreditierungspraxis umfassend überprüfen, um Abläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen.
- **Europäische Harmonisierung statt nationaler Alleingänge:** Eigenmächtige Auslegungen und nationale Sonderwege der DAkKS sind zu beenden; stattdessen sollen harmonisierte, arbeitsteilige Akkreditierungssysteme auf europäischer Ebene gefördert werden.
- **Gesetzliche Grundlagen und Stakeholder-Beteiligung verbessern:** Das Akkreditierungsstellengesetz muss überarbeitet werden, um klare Regeln und Zuständigkeiten zu schaffen und die Rolle von Stakeholdern, insbesondere des Akkreditierungsbeirats (AKB), bei der Regelfindung zu stärken.
- **Angemessene Finanzierung ohne KMU-Belastung:** Die personelle und finanzielle Ausstattung der DAkKS muss an die Anforderungen einer modernen Dienstleistungsagentur angepasst werden, wobei Gebührenerhöhungen, die KMU unverhältnismäßig belasten, zu vermeiden sind.

Das Verbändebündnis richtet seine Forderungen insbesondere an das federführende Bundeswirtschaftsministerium (BMWE) sowie die maßgeblichen Akteure und Träger der DAkKS GmbH. Weitere betroffene Wirtschaftsbereiche und -verbände sind herzlich eingeladen, sich diesem breiten Bündnis anzuschließen und die gemeinsamen Anliegen für eine zukunftsfähige Ausrichtung der Akkreditierung in Deutschland zu stärken.

Link: [Positionspapier zur DAkKS und Akkreditierungspraxis in Deutschland](#)

VUP - Verband unabhängiger Prüflabore

vup.de/artikel.html

ZDF-Akkreditierung #2

**VUP
Meldung**

Deutliche Zahlen zu Aufwand und Kosten bei DAkkS-Verfahren

Reform der Gebührenverordnung ist erforderlich!

Der Deutsche Verband Unabhängiger Prüflaboratorien (VUP) legt die Gesamtergebnisse der zweiten Ausgabe der Erhebung „Zahlen, Daten, Fakten zur Akkreditierung (ZDF)“ vor. Im Mittelpunkt standen diesmal die Gebühren und der Aufwand für Akkreditierungsverfahren bei der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS).

Die Umfrage, durchgeführt vom 14. März bis 28. April 2025, verdeutlicht: Der durchschnittliche Aufwand pro Akkreditierungsfall beträgt rund 104 Stunden, also etwa 13 Arbeitstage. Davon entfallen 58 Prozent auf die Begutachtung und 42 Prozent auf interne Prozesse der DAkkS, etwa auf formale Verfahren und Abstimmungen. Eine Begutachtung dauert im Mittel 3,9 Tage und wird von 2,6 Personen durchgeführt.

Auch die finanziellen Belastungen wurden erhoben: Im Durchschnitt entstehen Gesamtkosten von rund 17.600 Euro je Verfahren, wobei 57 Prozent auf die DAkkS entfallen. Unter Berücksichtigung des laborinternen Aufwands – durchschnittlich 0,54 Vollzeitäquivalente (etwa 35.000 Euro) – ergibt sich eine Gesamtbelastung von rund 50.000 Euro je Fall.

In ihren subjektiven Einschätzungen berichten die befragten Laboratorien von einem deutlichen Anstieg des Gesamtaufwands um rund 60 Prozent in den vergangenen fünf Jahren – sowohl bei den Gebühren als auch bei den formalen Anforderungen.

„Das Akkreditierungssystem weist einen hohen organisatorisch-administrativen Anteil auf“, fasst der VUP das Gesamtbild zusammen. „Rund 42 Prozent der Arbeitszeit entfallen auf interne Abläufe und formale Schritte statt auf die eigentliche fachliche Begutachtung.“

Darüber hinaus zeigt die Analyse ein System mit

- begrenzter Planbarkeit und Inkonsistenzen in der Verfahrenssteuerung, wenn im Schnitt nur etwa die Hälfte der tatsächlichen Kosten als Vorschuss erhoben wird,
- einer überproportionalen Belastung kleiner und mittlerer Laboratorien, für die die Akkreditierung einen erheblichen Kostenblock darstellt, sowie
- einer doppelt nachteiligen Wirkung der Zeitgebühr, die bei langen Verfahren die Kosten erhöht und zugleich Anreize für Effizienzsteigerungen verhindert.

Vor diesem Hintergrund fordert der VUP weitere Prozessoptimierungen, die Vorrang vor Gebührenerhöhungen haben müssen. „Höhere Gebührensätze ohne Effizienzsteigerung sind kontraproduktiv, weil sie bestehende Schwächen verfestigen“, warnt der Verband in seiner Analyse.

Der VUP plädiert auf Basis einer [gemeinsamen Positionierung mit nahezu 40 anderen Verbänden](#) für schlankere Abläufe, verbindliche Zeitvorgaben, klare Zuständigkeiten und eine stärkere Dienstleistungs- und Serviceorientierung der DAkkS. Im Rahmen einer solchen Reformagenda sind zudem eine Reform der Gebührenverordnung sowie eine ausreichende staatliche Grundfinanzierung erforderlich, um Modernisierung, Digitalisierung und internationale Verpflichtungen zu ermöglichen, ohne die Konformitätsbewertungsstellen zusätzlich zu belasten.

Die Ergebnisse des ZDF#2 mit detailliertem Diagrammanhang stehen auf www.vup.de zum Download zur Verfügung.

E r g e b n i s
der Amtschefskonferenz am 26. November 2025

Punkt 13 der Tagesordnung:

Kritik an der Arbeitsweise der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS)

I.

Die Amtschefskonferenz fasst für die Wirtschaftsministerkonferenz einstimmig nachfolgenden

B e s c h l u s s :

1. Die Wirtschaftsministerkonferenz dankt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) für die Berichterstattung und nimmt den Bericht über die Kritik an der Arbeitsweise der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) zur Kenntnis.
2. Die Wirtschaftsministerkonferenz betont die Bedeutung der Qualitätsinfrastruktur für Wirtschaft, Staat sowie Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Qualitätsinfrastruktur mit ihren grundlegenden Elementen Normung, Konformitätsbewertung und Akkreditierung ist ein wichtiger Faktor für Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der deutschen Exportwirtschaft. Standort, Wettbewerbsfähigkeit und Akkreditierung hängen zudem eng mit Themen wie Krisenvorsorge und Resilienz in Deutschland zusammen, sodass auch in diesen Bereichen die operative Umsetzung der Akkreditierung von maßgeblicher Bedeutung ist. Die Akkreditierung ist zudem entscheidend für den Aufbau von Vertrauen in Produkte, Dienstleistungen und Prozesse sowie für die Verwirklichung der Schutz- und Fürsorgepflicht des Staates. Die DAkkS spielt hierbei eine zentrale und entscheidende Rolle; die Akkreditierung ist ein wesentlicher Teil und Garant der Qualitätssicherungsinfrastruktur Deutschlands.

3. Die Wirtschaftsministerkonferenz sieht mit Sorge, dass sich aus Sicht führender Wirtschaftsverbände das nationale Akkreditierungssystem zu einem hemmenden Faktor entwickelt, der zu Problemen wie der Abwanderung von Prüfstellen und deutlich verzögerten Marktzugängen führt.
4. Die im Bericht des BMWF angeführten Maßnahmen genügen aus Sicht der Wirtschaftsministerkonferenz nicht, um die Arbeitsweise der DAkkS grundlegend zu verbessern. Notwendig sind strukturelle Reformen zur grundlegenden Neuordnung der Akkreditierung in Deutschland. Ziel der Reformen sollten aus Sicht der Wirtschaftsministerkonferenz kurze Akkreditierungszeiten, schlanke Verfahren sowie angemessene Verfahrenskosten unter Berücksichtigung der auskömmlichen Finanzierung der DAkkS als privatrechtlich organisierte Gesellschaft sein.
5. Die Wirtschaftsministerkonferenz bittet das BMWF, im Laufe des Jahres 2026 eine Zukunfts- und Reformstrategie unter Beteiligung der Industrie, anderer relevanter Stakeholder sowie des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung der DAkkS zu entwickeln und umzusetzen. Die vom BDI am 20. Oktober 2025 vorgelegten Handlungsempfehlungen können hier als Diskussionsgrundlage dienen.
6. Die Wirtschaftsministerkonferenz bittet das BMWF zur Frühjahrskonferenz 2026 um erneute Berichterstattung zur Reform der DAkkS.

II.

Der Tagesordnungspunkt ist damit für die Wirtschaftsministerkonferenz abschließend behandelt (**C-Punkt**).

(Ende TOP)

 VSMK 2025 BERLIN VERBRAUCHERSCHUTZMINISTERKONFERENZ	 Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz	 BERLIN
Projektgruppe der LAV zur DAkkS-Akkreditierung		
- Zwischenbericht - zur Vorlage bei der 45. Sitzung der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz		

Thema: **Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der
amtlichen Laboratorien**

Berichterstattung durch: **Berlin / Vorsitzland**

Bezüge:

- TOP 10 der 44. LAV
- LAV-Umlaufbeschluss 01/2024
- TOP 15 der 39. LAV
- TOP 16 der 38. LAV
- TOP 28 der 36. LAV

Bezugnehmend auf die Beschlussfassung der LAV im Rahmen der 44. Sitzung,
TOP 10 „Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien“
wird berichtet:

Anlässlich der Überprüfung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien durch die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) wurde gemäß vorstehendem Beschluss, unter der Geschäftsführung des LAV-Vorsitzlandes Berlin eine LAV-Projektgruppe, mit folgenden Mitgliedern gegründet:

amtliche Untersuchungseinrichtungen:

- Dr. Antoine Neubauer-Juric (LGL Bayern)
- Michaela Berges (LAVES Niedersachsen)
- Dr. Benedikt Brand (CVUA Westfalen)
- Dr. Mike Neumann (LLBB)

Zusätzlich wurde für einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch über die Zusammenarbeit zwischen den amtlichen Untersuchungseinrichtungen und der DAkkS im Akkreditierungsverfahren eine „LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe“ mit VertreterInnen der DAkkS gebildet.

Die Mitglieder sind die LAV-Projektgruppe und die VertreterInnen der DAkkS:

- Dr. Heike Manke
- Uwe Zimmermann
- Barbara Tyralla
- Dr. Joachim Kintrup

Die gemeinsame Auftaktveranstaltung fand am 29.01.2025 in Berlin statt.

Im Rahmen der gemeinsamen Kick-Off-Veranstaltung wurden vornehmlich allgemeine organisatorische Fragestellungen (wie z.B. Sitzungsintervalle) beraten und abgestimmt sowie Gedanken zu inhaltlichen Fragestellungen, wie Projektzielen der LAV, Arbeitspaketen für den Erfahrungsaustausch mit der DAkkS und der weiteren Vorgehensweise ausgetauscht.

Es bestand bei den Projektgruppenmitgliedern Konsens, dass neben einem Grundsatzziel der Projektgruppe weitere Rahmenziele, in Anlehnung an

- die Positionspapiere (Kurz-/Langfassung) der Landesuntersuchungseinrichtungen an die VSMK zu Problemen mit der DAkkS bei der Akkreditierung nach ISO 1702 (01/2024) sowie
- die Unterlage zum Optimierungsbedarf und Verbesserungsvorschläge von den staatlichen Untersuchungseinrichtungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz zu den Akkreditierungsverfahren der DAkkS (10/2018),
definiert werden.

Ziel der LAV-Projektgruppe ist hierbei die Erstellung eines Rahmenzielkataloges, dessen einzelne Arbeitspakete mit Priorisierungen versehen und in der Projektgruppe bearbeitet werden können. Die Arbeitspakete adressieren u.a. Themen, die Grundlage für den Erfahrungsaustausch mit der DAkkS sind. Hierbei werden sowohl die Bedarfe der amtlichen Untersuchungseinrichtungen als auch die laufenden internen Veränderungsprozesse der DAkkS Berücksichtigung finden.

Die Projektgruppe wird hierzu in regelmäßig stattfindenden Sitzungen zusammenkommen. Die nächsten Sitzungen und Gespräche mit der DAkkS sind geplant am 18.03.2025, 09.05.2025 sowie 02.07.2025. Weitere Sitzungstermine werden zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.

 VSMK 2025 BERLIN VERBRAUCHERSCHUTZMINISTERKONFERENZ	 Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz	 BERLIN
Projektgruppe der LAV zur DAkkS-Akkreditierung		
- Zwischenbericht II - zur Vorlage bei der 46. Sitzung der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz		

Thema: **Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der
amtlichen Laboratorien**

Berichterstattung durch: **Berlin / Vorsitzland**

Bezüge:

- TOP 12 der 45. LAV
- TOP 10 der 44. LAV
- LAV-Umlaufbeschluss 01/2024
- TOP 15 der 39. LAV
- TOP 16 der 38. LAV
- TOP 28 der 36. LAV

Nach Beschlussfassung der LAV im Rahmen der 44. Sitzung, TOP 10 „Vereinfachung des Akkreditierungsprozesses der amtlichen Laboratorien“ ist zur 46. Sitzung der LAV ein Konzept der LAV-Projektgruppe vorzulegen.

Als Arbeitspakete wurden der LAV-Projektgruppe dabei die deutliche Verkürzung der Bearbeitungszeit, Minimierung der Verfahrenskosten sowie die Berücksichtigung der Anliegen und lokalisierten Optimierungsbedarfe der amtlichen Labore gemäß Positionspapier übertragen.

Da die finale Beratung der LAV-Projektgruppe mit den Vertreterinnen und Vertretern der DAkkS GmbH erst nach der 46. LAV-Sitzung terminiert werden konnte, erfolgt zunächst lediglich eine erneute Berichterstattung im Form eines Zwischenberichts.

Das erbetene Konzept bzw. die Ergebnisse der LAV-Projektgruppe in Zusammenarbeit mit der DAkkS GmbH werden durch das Land Berlin zur 47. Sitzung der LAV eingebracht.

Zu dem zur 45. Sitzung der LAV bereits vorgelegten Zwischenbericht wird ergänzend berichtet:

Folgende Sitzungstermine der LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe haben stattgefunden:

- 1. Sitzung am 29.01.2025** in Präsenz in den Räumlichkeiten des Landgericht Berlin
- 2. Sitzung am 18.03.2025** in Präsenz in den Räumlichkeiten der DAkkS GmbH
- 3. Sitzung am 09.05.2025** in Präsenz in den Räumlichkeiten des LLBB

Im Nachgang der 3. Sitzung fand eine bilaterale Abstimmung zwischen Herrn Dr. Neumann (LLBB), Frau Dr. Manke und Herr Zimmermann (DAkkS GmbH) sowie Herrn Tielke (SenJustV, BE) zum weiteren Vorgehen in der LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe statt, um die Arbeit dieser effizienter und ergebnisorientiert zu gestalten.

Im Ergebnis wurde dabei vereinbart, dass sich die LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe in den noch anstehenden Beratungen vornehmlich auf Themenkomplexe konzentriert, die kurz- bzw. mittelfristiges Änderungs-/Verbesserungspotential beinhalten. Diese Themen werden dahingehend überprüft, wer welche Änderungen initiieren kann, um eine Verbesserung der jeweiligen Situation herbeizuführen (z.B. DAkkS intern bzw. Initiierung von Anpassungen auf Landes-, Bundes- und/oder EU-Ebene ggf. über Beschlussfassung durch VSMK).

Die aus Sicht der DAkkS GmbH hierfür geeigneten Themen wurden inhaltlich durch die DAkkS GmbH zusammengestellt und zu Beratungszwecken den Mitgliedern der Koordinierungsgruppe übergeben.

Weitere Sitzungen haben im Anschluss stattgefunden bzw. stehen noch aus:

- 4. Sitzung am 29.07.2025** in Präsenz in den Räumlichkeiten der DAkkS GmbH
- 5. Sitzung am 11.12.2025** geplant als Videokonferenz

Nach dem 5. Sitzungstermin werden die Ergebnisse der LAV/DAkkS-Koordinierungsgruppe in einem Bericht zusammengestellt und der LAV zur 47. Sitzung vorgelegt.